

Andersen, Christoph (Ed.); Beck, Marcus (Ed.); Selle, Stephan (Ed.)

Book

Konkurrieren statt privatisieren: Strategien zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit kommunaler Dienste

edition der Hans-Böckler-Stiftung, No. 128

Provided in Cooperation with:

The Hans Böckler Foundation

Suggested Citation: Andersen, Christoph (Ed.); Beck, Marcus (Ed.); Selle, Stephan (Ed.) (2005) :
Konkurrieren statt privatisieren: Strategien zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit kommunaler
Dienste, edition der Hans-Böckler-Stiftung, No. 128, ISBN 3-86593-005-0, Hans-Böckler-Stiftung,
Düsseldorf

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/116374>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

128

*Christoph Andersen
Marcus Beck
Stephan Selle (Hrsg.)*

Konkurrieren statt Privatisieren

edition der
Hans **Böckler**
Stiftung ■■

Fakten für eine faire Arbeitswelt.

*Christoph Andersen
Marcus Beck
Stephan Selle (Hrsg.)*

Konkurrieren statt Privatisieren

**Strategien zur Stärkung
der Wettbewerbsfähigkeit
kommunaler Dienstleister**

edition der Hans-Böckler-Stiftung 128

Christoph Andersen ist Diplom-Verwaltungswissenschaftler und hat am Forschungsprojekt »Konkurrieren statt Privatisieren« an der Universität Potsdam mitgearbeitet. Sein aus dem Forschungsprojekt stammendes Promotionsverfahren ist nahezu abgeschlossen. Er arbeitet gegenwärtig bei einer Beratungsunternehmung im Bereich Public Sector.

Marcus Beck schließt derzeit sein Studium des Public Management an der FHTW/FHVR Berlin ab und hat am Forschungsprojekt »Konkurrieren statt Privatisieren« an der Universität Potsdam mitgearbeitet.

Stephan Selle schließt ebenfalls derzeit sein Studium des Public Management an der FHTW/FHVR Berlin ab und hat am Forschungsprojekt »Konkurrieren statt Privatisieren« an der Universität Potsdam mitgearbeitet.

© Copyright 2004 by Hans-Böckler-Stiftung
Hans-Böckler-Straße 39, 40476 Düsseldorf
Buchgestaltung: Horst F. Neumann Kommunikationsdesign, Wuppertal
Produktion: Setzkasten GmbH, Düsseldorf
Printed in Germany 2004
ISBN 3-86593-005-0
Bestellnummer: 13128

Alle Rechte vorbehalten, insbesondere die des öffentlichen Vortrages,
der Rundfunksendung, der Fernsehausstrahlung,
der fotomechanischen Wiedergabe, auch einzelner Teile.

1. INHALTSVERZEICHNIS

VERZEICHNIS DER FALLSTUDIEN	7
VERZEICHNIS DER TABELLEN UND ABBILDUNGEN	9
ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS	11
VORWORT	17
1. DIE WETTBEWERBSFÄHIGKEIT DER KOMMUNEN STÄRKEN	13
1.1. Warum Wettbewerbsmechanismen in Kommunen nutzen?	17
1.2. Wettbewerbsfähigkeit erreichen – aber wie?	18
1.3. Welche Handlungsmöglichkeiten nutzen Kommunen?	19
1.3.1. Untersuchungsgegenstand und Methodik	19
1.3.2. Zentrale Fragestellungen	21
2. RECHTSFRAGEN DES WETTBEWERBS IM ÖFFENTLICHEN SEKTOR	23
2.1. Der Einfluss Europas auf kommunale Dienstleistungen in Deutschland	24
2.2. Die Regulierung des Wettbewerbs im öffentlichen Sektor in Deutschland	26
2.2.1. Die Kritik an der sachlichen Ausweitung	26
2.2.2. Die Kritik an der räumlichen Ausweitung	28
2.2.3. Die Bedingung des »Öffentlichen Zwecks«	29
2.2.4. Die Abschaffung des Vorrangs der öffentlichen Rechtsform	31
2.2.5. Regulierung durch das Vergabewesen	33
2.2.6. Die Situation in Deutschland	37
2.3. Ist die Verselbstständigung Voraussetzung für Wettbewerb?	38
3. STRATEGIEN DER KOMMUNE	41
3.1. Politische Steuerung lokaler Wettbewerbsstrategien	41
3.1.1. Politische Visionen für die lokale Dienstleistungsproduktion	43

3.1.2. Politiklernen für die Gestaltung lokaler Wettbewerbsstrategien	44
3.1.3. Strategische Steuerung lokaler Dienstleistungsproduzenten	48
3.1.4. Strategisches Controlling	54
3.1.5. Zusammenfassung:	
Politische Steuerung lokaler Wettbewerbsstrategien	55
3.2. Finanzbeziehungen zwischen	
Dezentralisierung und Zentralisierung	56
3.2.1. Ressourcen und Preisvergleich	65
3.2.2. Anreiz- und Sanktionsmechanismen	
gegenüber Auftragnehmern	71
3.2.3. Zusammenfassung	74
3.3. Wettbewerb und Evaluation	75

4. STRATEGIEN DER INTERNEN

DIENSTLEISTUNGSPRODUZENTEN	79
4.1. Verbesserung von Produkten und Leistungen	80
4.1.1. Die Nutzerintegration in die Dienst-	
leistungsplanung, -produktion und -evaluation	81
4.1.2. Qualitätsmanagement	84
4.2. Betriebliche Steuerung der Prozesse	95
4.2.1. Prozesse und Prozessmanagement	96
4.2.2. Prozesse und Arbeitsorganisation	100
4.2.3. Zusammenfassung	104
4.3. Optimierung von Kostenstrukturen	105
4.3.1. Autonomie über Ressourcen	106
4.3.2. Interne Preisbildung	110
4.3.3. Vergleich der eigenen Kostenstrukturen	
mit konkurrierenden Anbietern	115
4.3.4. Zusammenfassung	120
4.4. Strategien der Geschäftsfelderweiterung und Expansion	121
4.4.1. Strategien zwischen Aufgabenkritik und	
Ausweitung des Produktangebots	122
4.4.2. Strategien zur Nachfragesteigerung	
zwischen Marktentwicklung und Diversifikation	133
4.4.3. Zusammenfassung	140

5. WIRKUNGEN

143

5.1. Wirkungen in den Bereichen Qualität, Kosten und Beschäftigung	143
5.1.1. Wettbewerb und Qualität	143
5.1.2. Wettbewerb und Kosten	148
5.1.3. Wettbewerb und Beschäftigung	151
5.2. Wirkungen auf die untersuchten Dienstleistungsbereiche	152
5.2.1. Wirkungen im Bereich der Druckerei	152
5.2.2. Wirkungen im Bereich »Öffentliches Grün«	154
5.2.3. Wirkungen im Bereich von IT-Dienstleistungen	156
6. SIND KOMMUNALE DIENSTLEISTER FÜR DEN WETTBEWERB GERÜSTET?	161
7. LITERATUR	163
8. GLOSSAR	171
SELBSTDARSTELLUNG DER HANS-BÖCKLER-STIFTUNG	187

VERZEICHNIS DER FALLSTUDIEN

Bürgerorientierung – ein Placebo? Das Beispiel Düsseldorf, <i>Robert Kösling</i>	46
Strategische Steuerung im Landratsamt Ludwigslust, <i>Christoph Andersen</i>	50
Vertragsmanagement Dortmunder Systemhaus <i>Christoph Andersen</i>	53
Interne Leistungsverrechnung in der Kreisverwaltung Pinneberg <i>Jörg Steinbrenner und Susanne Turlach</i>	61
Definition und Produktion von Leistungen durch einen Anbieter in Bielefeld, <i>Stephan Selle</i>	68
Kontraktmanagement mit Finanzanreizen in Hameln, <i>Stephan Selle</i>	72
Kompetenz und Integration von Kunden als Baustein der Qualitätssicherung der Druckerei in Hameln, <i>Marcus Beck</i>	83
Zertifizierung des Dortmunder Systemhauses <i>Christoph Andersen</i>	87
Personalmanagement und -entwicklung bei den Zentralen Diensten der Stadtverwaltung Köln, <i>Marcus Beck</i>	92
Flexibilisierung der Arbeitszeit und leistungsorientierte Bezahlung im Geschäftsbereich Druckerei der Stadtverwaltung Köln, <i>Marcus Beck</i>	93

Ressortübergreifende Arbeitsorganisation – Das Beispiel »Technik und Bau«, Celle <i>Jens Hanssen</i>	101
Optimierung durch Bündelung? Das Beispiel Grün und Gruga Essen <i>Robert Kösling</i>	102
Ressourcenmanagement in Dortmund <i>Christoph Andersen</i>	106
Markttests und Preisvergleiche in Hameln <i>Stephan Selle</i>	115
Preisbildung und Preisvergleiche in Ludwigsburg, <i>Markus Blocher</i>	117
Produktinnovationen durch Public Private Partnership? Das Modell ID Bremen <i>Christoph Andersen</i>	129
Grünpflege bei eingeschränkten Ressourcen? Das Beispiel Düsseldorf, <i>Robert Kösling</i>	130
Strategische Neuausrichtung der verwaltungsinternen Druckerei Köln, <i>Dieter Huland</i>	131
Projekt »Schulen ans Netz« in Dortmund <i>Christoph Andersen</i>	134
Kooperation und Produktinnovationen durch Public-Private-Partnership? Das Modell Leipziger Computer- und Systemhaus, <i>Christoph Andersen</i>	137
Aufgabenverlagerung durch Kooperation? Das Beispiel Gütersloh, <i>Bernd Winkler</i>	138

VERZEICHNIS DER TABELLEN UND ABBILDUNGEN

Abbildung 1: Fallbeispiele des Projektes	21
Abbildung 2: Gegenstand der Untersuchung	22
Abbildung 3: Normierung im Vergaberecht	34
Abbildung 4: Regelungen im deutschem und im europäischem Vergaberecht	35
Abbildung 5: Regelungen der freihändigen Vergabe	36
Abbildung 6: Die Rechtsformen im Überblick	39
Abbildung 7: Beteiligungsformen	82
Abbildung 8: Personalentwicklung	91
Abbildung 9: Prozessgliederungsplan	97
Abbildung 10: Varianten der Preisbildung	113
Abbildung 11: Preis-Leistungsposition	116
Abbildung 12: Marktfelder und Marktstrategien	122
Abbildung 13: Unterschiede und Gemeinsamkeiten kommunaler und privater Dienstleister	124

VERZEICHNIS DER ABKÜRZUNGEN

- GO** Gemeindeordnung (Landesgesetzgebung)
- IKO** Interkommunaler Leistungsvergleich, ein Projekt der KGSt
- KIK** Kernkennzahlen in Kommunen, ein Projekt der Bertelsmann-Stiftung
- KGSt** Kommunale Gemeinschaftsstelle
- LKO** Landkreisordnung (Landesgesetzgebung)
- NSM** Neues Steuerungsmodell
- NPM** New Public Management
- UWG** Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb
- VOB** Verdingungsordnung für Bauleistungen
- VOL** Verdingungsordnung für Leistungen

»Konkurrieren statt Privatisieren« ist ein etwas normativ aufgeladener Slogan, aber er trifft unser Anliegen recht gut. Häufig werden in Staat und Kommune Privatisierungsentscheidungen vorschnell getroffen, ohne dass den öffentlichen Einrichtungen, die ins Privateigentum überführt werden, die Gelegenheit gegeben wird, die eigene Leistungsfähigkeit zu verbessern. Und Privatisierungen führen, wie man immer wieder erneut feststellen kann, keineswegs automatisch zu mehr Leistung und höherer Wirtschaftlichkeit. Wir haben also an der Universität Potsdam begonnen, genauer zu untersuchen, was geschehen muss, um öffentliche Einrichtungen leistungsfähig zu machen und um ihnen dadurch die Chance zu geben, sich in Markt und Wettbewerb zu behaupten. Dies geschah mit besonderem Blick auf Dienstleistungseinrichtungen der deutschen Kommunen, und zwar schwerpunktmäßig in den Bereichen IT-Dienste, städtisches Grün, Druckereiwesen und Gebäudereinigung.

Das Projekt »Konkurrieren statt Privatisieren« lief über zwei Jahre, es fand am Kommunalwissenschaftlichen Institut (KWI) der Universität Potsdam statt und es wurde großzügigerweise von der Hans-Böckler-Stiftung (HBS) gefördert. Es baute auf einer – ebenfalls von der HBS geförderten – Vorstudie gleichen Titels auf, die von Dietmar Hille mit Unterstützung von Oliver Klein und Stefan Rösler erstellt wurde und sich vor allem mit den rechtlichen Fragen der Wettbewerbsteilnahme kommunaler Einrichtungen beschäftigte (Download dieses Berichts von der Webseite des KWI: www.uni-potsdam.de/u/kwi). Am Projekt arbeiteten vier wissenschaftliche Mitarbeiter und Hilfskräfte: Christoph Andersen, Marcus Beck, Robert Kösling und Stephan Selle. Im Rahmen der Projektarbeit sind umfassende theoretische Analysen sowie ausgiebige Praxisrecherchen durchgeführt worden. Erwähnenswert sind detaillierte Marktstudien zu den oben erwähnten Untersuchungsbereichen, die in einem KWI-Projektbericht publiziert worden sind: (C. Andersen et al: Marktsituation ausgewählter kommunaler Dienstleistungen. KWI-Projektbericht Nr. 4. Potsdam Dezember 2003 – der Bericht kann ebenfalls von der erwähnten Webseite des KWI heruntergeladen werden). Ferner sind im Projekt zahlreiche Fallstudien zu »good practice« einzelner kommunaler Dienstleister ausgearbeitet worden, die sich teilweise und sehr kurzgefasst zur Illustration auch in diesem Buch wiederfinden.

Das Forschungsprojekt »Konkurrieren statt Privatisieren« ist betont praxisorientiert durchgeführt worden. Es ging uns vor allem darum, herauszufinden und aufzuzeigen, welche Strategien kommunale Dienstleister entwickeln müssen, um wett-

bewerbsfähig zu werden. Diese Strategien und deren Voraussetzungen wurden in mehreren Workshops mit Praxisvertretern und weiteren Wissenschaftlern erörtert. Außerdem gab es aus dem Projekt heraus eine Reihe von Fachaufsätzen in Büchern und Zeitschriften. Aus dem Forschungsprojekt ist ferner eine Dissertation entstanden, die abgeschlossen ist und in Kürze an der Universität Potsdam verteidigt werden wird (C. Andersen: Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit kommunaler Dienstleistungen: Lokale Gestaltungsstrategien und Effekte am Beispiel der IT-Dienstleistungsproduktion. Potsdam 2004).

Wir legen mit diesem Buch die Ergebnisse unserer Forschungsarbeit vor. Dieses Buch ist ganz eindeutig für den kommunalen Politiker und Praktiker geschrieben, dem es Handlungsempfehlungen an die Hand geben möchte, wie kommunale Dienstleistungsbetriebe leistungs- und wettbewerbsfähig gemacht werden können. Unsere Praxisbeispiele zeigen, dass es zwar bereits einige gute Ansätze dazu in manchen Kommunen gibt, aber dass noch viel zu tun ist – und zwar sowohl für die Kommune als Träger solcher Betriebe wie auch für die Betriebe selber. Und wir machen auch deutlich, dass die Wettbewerbsteilnahme kommunaler Einrichtungen verschiedene Wirkungen auf Kosten, Qualität und Beschäftigung hat. Wir hoffen, dass einige unserer strategischen Empfehlungen für Kommunen in Deutschland von Nutzen sein können und dass sie dadurch ihre Wettbewerbsfähigkeit im zunehmenden Marktwettbewerb für öffentliche Dienstleistungen unter Beweis stellen können.

Dieses Buch wäre nicht entstanden, wenn nicht eine Vielzahl positiver Faktoren zusammengewirkt hätten und wenn es nicht zahlreiche Institutionen und Personen gegeben hätte, die das Projekt großzügig unterstützt hätten. Daher sei an dieser Stelle allen Beteiligten und Kooperationspartnern sehr herzlich für die Mitarbeit und Unterstützung gedankt:

- Allen voran ist die *Hans-Böckler-Stiftung* – und hier vor allem Dr. Erika Mezger und Volker Grünewald – zu nennen. Die Hans-Böckler-Stiftung hatte sich nicht nur bereit erklärt, das Forschungsprojekt finanziell zu unterstützen, sondern hat durch die Organisation von Tagungen, Workshops und Publikationen auch die Aufmerksamkeit für dieses Thema im kommunalen Diskussionsprozess unterstützt.
- Die wissenschaftlichen Bearbeiter des Forschungsprojekts – Christoph Andersen, Marcus Beck, Robert Kösling und Stephan Selle – haben mit ihren theoretischen Analysen, empirischen Recherchen und mit den im vorliegenden Buch zusammengestellten Strategieempfehlungen ein exzellentes Stück wissenschaftlicher Arbeit vorgelegt

- Alexander Wegener – Research Fellow am KWI – hat mit seiner langjährigen Erfahrung in Projektarbeit sowie durch die inhaltliche Kompetenz auf dem Gebiet des »Wettbewerbs im öffentlichen Sektor« dem Projektteam oft mit Kritik und inhaltlichem Diskurs die Prioritäten und inhaltlichen »Knackpunkte« aufgezeigt; mit dem Kap. 2 dieses Buches hat er auch einen wichtigen inhaltlichen Input zum Projektergebnis geleistet.
- Nils-Peter Schmidt hat die verantwortungsvolle Aufgabe übernommen, das Werk zu konsolidieren und sprachlich zu vereinheitlichen – ein zeitlich sehr aufwändiges und nicht einfaches Unterfangen bei der Vielzahl der Autoren.
- Sandra Rechlin unterstützte zu Beginn des Projektes die wissenschaftliche Arbeit durch Marktanalysen und Interviews für den Forschungsbereich »Gebäudereinigung«. Die Ergebnisse unterstützten die Projektarbeit inhaltlich und lieferten die Grundlage für einige Fallbeispiele im vorliegenden Werk.
- Tina Hoffmann und Catharina Kranich haben als studentische Hilfskräfte dem Projekt eine Vielzahl von Tätigkeiten abgenommen, insbesondere haben sie uns im Rahmen der Durchführung der empirischen Erhebungen und Erstellung von Publikationen tatkräftig unterstützt.
- Die Universität Potsdam und das Kommunalwissenschaftliche Institut haben insbesondere eine reibungslose organisatorische Durchführung sichergestellt.
- Ein Projekt, das im Wesentlichen versucht hat, die kommunale Praxis einzufangen, wäre ohne die Vielzahl an kommunalen Praktikern und wissenschaftlichen Beobachtern, die ihre knappe Zeit für unsere neugierigen Fragen zur Verfügung gestellt haben, nicht realisierbar gewesen.

Berlin und Potsdam im Frühsommer 2004

Prof. Dr. Christoph Reichard

(Projektleitung, Lehrstuhl für Public Management an der Universität Potsdam)

1. DIE WETTBEWERBS- FÄHIGKEIT DER KOMMUNEN STÄRKEN

*Christoph Andersen, Marcus Beck,
Stephan Selle*

1.1. WARUM WETTBEWERBSMECHANISMEN IN KOMMUNEN NUTZEN?

Warum Wettbewerb in Kommunen nutzen? Diese Frage ist nicht unberechtigt: Dienste die Kommune und seine Verwaltung in den vergangenen Jahrzehnten doch als Träger des örtlichen Gemeinwesen. Warum, so fragen viele, soll die Kommune heute sich nach marktlichen Prinzipien ausrichten? Verliert die Kommune dabei nicht an Demokratie und Partizipationsrechten? Kommerzialisieren wir die Demokratie?

Die Autoren des Buches gehen in ihrer Grundüberlegung davon aus, dass kommunale Dienstleistungen in Zukunft nur dann dauerhaft in ihrer Existenz gesichert werden können, wenn diese kommunalen Dienstleistungen wettbewerbsfähig sind.

Das Buch folgt den Überlegungen, die in Deutschland vor allem die Kommunale Gemeinschaftsstelle (KGSt) anstellte, um die Kommune – besser und genauer formuliert: ihre Verwaltungen – in das 21. Jahrhundert zu führen. Die KGSt geht davon aus, dass mit dem Umbau der bürokratischen Organisation in eine stärker dienstleistende Organisation – ohne dabei die Grundprinzipien der demokratischen Steuerung durch den Gemeinde- oder Stadtrat in Frage zu stellen – die Effizienz und Effektivität der kommunalen Dienstleistungen an der gleichen Meßlatte werden beweisen müssen als private oder freigemeinnützige Anbieter.

Ein »echter« Wettbewerb zwischen öffentlichen und privaten Dienstleistungsanbietern ist in Deutschland gesetzlich verboten – die Europäische Union lässt deutlich mehr zu als die deutsche Gesetzgebung und Regulierung. Internationale Praxiserfahrungen über den strategischen Einsatz von Wettbewerb seitens der politischen Führung – also des Gemeinde- oder Stadtrates – zeigen offenkundig, dass kommunale Leistungen keineswegs schon allein deswegen unterlegen sind, weil sie öffentlich sind. In Deutschland ist die Debatte jedoch hochgradig ideologisiert und bewegt sich auf einem Niveau, welches andere europäische Staaten bereits überwunden haben.

Ziel ist, durch den Vergleich mit konkurrierenden Anbietern die eigene Leistungsfähigkeit und Wettbewerbsfähigkeit zu dokumentieren. Damit ist auch die Hoffnung verbunden, dass der Rat von Privatisierungen absieht, wenn er erkennt, dass die eigenen Anbieter besser und kostengünstiger arbeiten als die Konkurrenz.

1.2. WETTBEWERBSFÄHIGKEIT ERREICHEN – ABER WIE?

Die Frage ist aber, wie denn interne Dienstleister wettbewerbsfähig werden können und welche Kriterien zur Wettbewerbsfähigkeit gehören. Es gibt kaum rechtliche Restriktionen bei der Förderung der Wettbewerbsfähigkeit von kommunalen Dienstleistungen. Hier ist die politische wie auch die betriebliche Führung gefragt, die Dienstleistungen so wirtschaftlich und wettbewerbsnah wie möglich zu produzieren.

Die Herstellung von Wettbewerbsfähigkeit wurde in dem Forschungsprojekt »Konkurrieren statt Privatisieren« definiert als Summe der verschiedenen Maßnahmen in einer Kommune, die darauf abzielen, gleiche Spielregeln für interne kommunale Dienstleister zu entwickeln (vgl. hierzu insbesondere Martin 1999; Wegener 2002a), wie sie auch für andere Dienstleistungsanbieter gelten¹.

Auf der Basis früherer Arbeiten – wissenschaftlich wie praxeologisch – lassen sich verschiedene Kriterien ableiten, wie »Wettbewerbsfähigkeit interner Dienstleister« definiert wird (vgl. u.a. Wegener 1997; Heinz 2000; Wegener 2002a; KGSt 2000):

Die Wettbewerbsfähigkeit eines internen kommunalen Dienstleisters ist dann gegeben, wenn das Produkt mindestens qualitativ und preislich gleichwertig gegenüber einem privaten Angebot ist. Die Wettbewerbsfähigkeit findet seine Möglichkeiten und Begrenzungen innerhalb der kommunalen Politik-, Organisations- und Prozessgestaltung.

Was heißt das? Die Möglichkeiten der Herstellung der Wettbewerbsfähigkeit interner Dienstleister sind größer als weithin angenommen – sie werden jedoch nur in wenigen Fällen tatsächlich ausgeschöpft. Die Möglichkeiten sind dann um so größer, wenn erstens vom Stadt- oder Gemeinderat eine dezidierte politische Stra-

1 Dabei ist es unerheblich, ob tatsächlich Spielregeln für alle denkbaren Bedingungen geschaffen werden. Wesentlich ist, dass eine Annäherung der Bedingungen, die für ein effizientes und effektives Ergebnis von entscheidender Bedeutung sind, erreicht werden. Vgl. hierzu insbesondere Martin, L. L. (1999): Determining a Level Playing Field for Public-Private Competition; Arlington; Wegener, A. (2000): Mehr Wettbewerb für die Gemeinden, aber auch durch die Gemeinden; Die Mitbestimmung 46(2000)10, 17-18; Wegener, A. (2002a): Die Gestaltung kommunalen Wettbewerbs. Strategien in den USA, Großbritannien und Neuseeland; Berlin.

ategie gegenüber dem Instrument des Wettbewerbs im öffentlichen Sektor formuliert worden ist, zum Zweiten die Dezentralisierung und Verselbstständigung interner Dienstleister vollständig umgesetzt wird und zum Dritten, wenn die zentrale Perspektive in der Organisation auf Prozesse ausgerichtet ist.

Begrenzt wird die Wettbewerbsfähigkeit kommunaler Dienstleister nicht primär durch die rechtlichen Restriktionen, sondern vor allem durch eine mangelhafte Umsetzung der dezentralen Fach- und Ressourcenverantwortung mit den damit verbundenen Anreiz- und Sanktionsmechanismen – obgleich diese das zentrale Element im Neuen Steuerungsmodell überhaupt darstellen. Ein umfassender Kulturwandel in der Organisation kann so nicht beginnen.

Eine politische Verantwortung oder Gestaltung des Wettbewerbs ist derzeit in Deutschland nicht zu beobachten, abgesehen von wenigen Ansätzen in einzelnen Kommunen, die von allen Seiten – Land, Industrieverbänden und Gewerkschaften – recht kritisch beurteilt werden.

1.3. WELCHE HANDLUNGSMÖGLICHKEITEN NUTZEN KOMMUNEN?

Kommunen haben weitaus mehr Handlungsmöglichkeiten, als dies das Kommunalrecht suggeriert. Niemand in Deutschland verbietet es dem Rat, seine Dienstleister zu motivieren, wettbewerbsfähig zu sein.

Das von der Hans-Böckler-Stiftung geförderte Forschungsprojekt »Konkurrieren statt Privatisieren«, das von 2002 bis 2004 am Kommunalwissenschaftlichen Institut der Universität Potsdam durchgeführt wurde, untersuchte, welche Lösungsstrategien Kommunen entwickeln, um sich den Anforderungen des Wettbewerbes zu stellen und welche Effekte sich für die Kommune und den kommunalen Dienstleistungsproduzenten ergeben.

1.3.1. Untersuchungsgegenstand und Methodik

Das Projekt untersuchte verschiedene Dienstleistungen:

- Druckerei und Vervielfältigung,
- Informationstechnologie,
- Gebäudereinigung und
- Grünflächen.

Diese Dienstleistungen werden oft als nicht wettbewerbsfähig und von daher als Kandidaten für die Privatisierung angesehen. Diese normative Einstufung greift sowohl konzeptionell als auch politisch zu kurz. Bei der Bewertung geht es nicht nur um ein ökonomisch-rationales Vorgehen, sondern um eine kriteriengestützte Entscheidung innerhalb des lokalen Politikprozesses.

Die Untersuchung ist *stark empirisch* angelegt. Es werden anhand von Fallbeispielen die notwendigen Voraussetzungen für die Wettbewerbsfähigkeit sowie kommunale Erfahrungen über die in wettbewerbsähnlichen Situationen befindlichen Dienstleister analysiert. Dabei untersucht die vorliegende Arbeit jeweils Dienstleister, die sowohl von Experten als auch in der Literatur als interessante Beispiele für die Analyse der Wettbewerbsfähigkeit angesehen werden. Mit ihnen sollen Gestaltungsstrategien analysiert und plakativ dargestellt werden. Die Auswahl der Dienstleister ist das Ergebnis von Befragungen sowie Literatur- und Internetanalysen. Im ersten Schritt wurden einige Experten (z.B. Wissenschaftler, Referenten der KGSt, Gewerkschaftler von ver.di, Unternehmensberater) telefonisch resp. im persönlichen Gespräch befragt, die jeweils (kommunale) Dienstleister mit innovativen Wettbewerbsansätzen benennen sollten. Im nächsten Schritt wurde eine kriteriengestützte Literatur- und Internetanalyse vorgenommen, um weitere Städte und Dienstleister zusammenzutragen. Die Liste der von den Experten genannten Dienstleister wurde mit dem Ergebnis der Literatur- und Internetanalysen verglichen, um schließlich die Dienstleister herauszufiltern, die eine von Experten anerkannte Wettbewerbspolitik verfolgen.

In dem Forschungsprojekt wurden eigene empirische Untersuchungen in folgenden Städten und Dienstleistungsbereichen durchgeführt:

Abbildung 1: Fallbeispiele des Projektes

Dienstleistungsbereich	Kommune
IT-Dienstleistungen	Bremen Dortmund Hagen Leipzig Kreis Ludwigslust
»Öffentliches Grün«	Essen Düsseldorf Stuttgart
Druckerei	Hameln Köln
Gebäudereinigung ²	Bielefeld

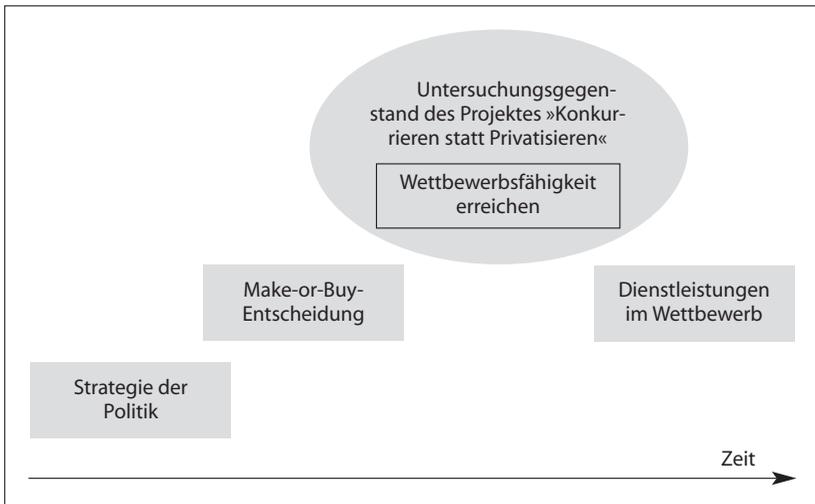
In Ergänzung zu diesen Fallstudien haben auch Praktiker Fallbeispiele aus verschiedenen Städten und Kreisen geschrieben, so aus Celle, Gütersloh, Ludwigsburg, Köln und dem Kreis Pinneberg.

1.3.2. Zentrale Fragestellungen

Das Forschungsprojekt hat sich auf die Verbesserung der *kommunalen* Dienstleistungsproduktion konzentriert. Die Entscheidung zwischen »make-or-buy« sollte in den untersuchten Kommunen zugunsten kommunaler Eigenproduktion entschieden worden sein. Die nachfolgende Abbildung soll den Gegenstand der Untersuchungen im politisch-administrativen Prozess verdeutlichen.

2 Aus dem Bereich »Gebäudereinigung« konnte aus verschiedenen Gründen nur eine Fallstudie in Bielefeld durchgeführt werden. Weitere Informationen zu dem Dienstleistungsbereich sind auf der Internetseite von www.kommunaler-wettbewerb.de zu finden.

Abbildung 2: Gegenstand der Untersuchung



Für die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit kommunaler Leistungen werden in der Literatur verschiedene Bausteine genannt. Diese werfen zugleich die erkenntnisleitenden Fragestellungen der Arbeit auf. Die Kernfragen der Gestaltung der Wettbewerbsfähigkeit sind aus Sicht der Kommune:

- Welche Art der kommunalen (politischen) Steuerung fördert die Wettbewerbsfähigkeit der Dienstleister? (Kap. 2.1)
- Wie sind die Finanzbeziehungen zu gestalten? (Kap. 2.2)
- Wie können Wettbewerbsstrategien evaluiert werden? (Kap. 2.3).

Aus der Perspektive des Dienstleisters ergeben sich die folgenden Fragestellungen:

- Wie können Produkte und Leistungen wettbewerbsfähig gestaltet werden? (Kap. 3.1)
- Was ist/wie gestaltet sich wettbewerbsfähige Steuerung der betrieblichen Prozesse? (Kap. 3.2)
- Wie sind die Kostenstrukturen zu optimieren? (Kap. 3.3)
- Welche Strategien der Geschäftsfelderweiterung und Expansion gibt es und wie steigern diese die Wettbewerbsfähigkeit? (Kap. 3.4)

Darüber hinaus ist nach der Evaluation der Effekte von Wettbewerbsstrategien bezogen auf Kosten, Qualität und Beschäftigung zu fragen (Kap. 4).

2. RECHTSFRAGEN DES WETTBEWERBS IM ÖFFENTLICHEN SEKTOR

Alexander Wegener

Die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Einführung von Wettbewerb im öffentlichen Sektor sind in Deutschland einerseits sehr begrenzt (vgl. u.a. Hill 1997; Strittmatter 1997), andererseits zwingt die Finanzsituation der deutschen Städte und Gemeinden die Verwaltungen zu dramatischen Einsparungen.

Dieses Kapitel beschäftigt sich mit den rechtlichen Bedingungen des kommunalen Wettbewerbs. Im Ergebnis wird deutlich, dass unter den gegebenen bundes- und landesgesetzlichen Regelungen öffentliche Dienstleistungsanbieter nur sehr begrenzt in Wettbewerb treten können. Die Begrenzung erfolgt dabei nicht durch die Europäische Union, sondern vor allem auf Grund der landesgesetzlichen Regulierung des Gemeindefirtschaftsrechts durch die Länder, aber auch durch das bundesgesetzliche Vergaberecht, das generell nicht geeignet erscheint, die Wettbewerbsfähigkeit öffentlicher Dienstleistungsproduzenten zu unterstützen.

Im Folgenden wird zunächst auf die Regulierung – besser: Deregulierung – der öffentlichen Daseinsvorsorge eingegangen, da diese Deregulierung insbesondere die deutschen Städte und Gemeinden und ihre Unternehmen betroffen hat. Anschließend werden der Stand der Debatte und die derzeit geltende Regulierung in Deutschland vorgestellt, auch wenn im Rahmen dieses Kapitels nicht auf alle Details der durchaus unterschiedlichen landesgesetzlichen Bestimmungen eingegangen werden kann³.

Abschließend werden unterschiedliche organisatorische Lösungen vorgestellt, die die Wettbewerbsfähigkeit öffentlicher Dienstleistungsproduzenten unterstützen und ihnen auch – im Rahmen der geltenden Gesetze – die Teilnahme am Wettbewerb ermöglichen können.

3 Eine umfassende Darstellung der rechtlichen Rahmenbedingungen war Inhalt der von der Hans-Böckler-Stiftung finanzierten Studie »Konkurrieren statt Privatisieren« (Hille, D., O. Klein und S. Rösler (2001): Konkurrieren statt Privatisieren. Kommunale Einrichtungen im Wettbewerb; Potsdam), die im Internet unter www.kommunaler-wettbewerb.de und unter der Adresse des Kommunalwissenschaftlichen Instituts der Universität Potsdam kostenlos zum Download bereitsteht.

2.1. Der Einfluss Europas auf kommunale Dienstleistungen in Deutschland

Im Zuge der Vollendung des Binnenmarktes in Europa hat die Europäische Kommission frühzeitig und kontinuierlich Veränderungen in den traditionell staatlich regulierten Industriestrukturen vorgenommen. Die Liberalisierung regulierter Monopole betraf deutsche Kommunen bislang vor allem wegen ihrer Tätigkeiten im Bereich Energie (Stadtwerke) und wird sich erweitern auf andere Bereiche wie Wasser, öffentlicher Personennahverkehr und andere traditionell kommunale Aufgaben. Gleichzeitig hat die Europäische Kommission jedoch einen Bestand an so genannten »Dienstleistungen im allgemeinen Interesse« definiert, deren Zugänglichkeit räumlich und preislich für alle Bürger der Europäischen Union gesichert sein sollte. Die Europäische Kommission versteht unter »Dienstleistungen im allgemeinen Interesse«

- Versorgungsnetze (Energie, Verkehr, Telekommunikation);
- Wasser, Abwasser, Abfallbeseitigung und -behandlung;
- Soziale Dienstleistungen (Seniorenheime, Pflegeheime, Einrichtungen für Kinder, Einrichtungen für Kranke);
- Gesundheitsdienstleistungen;
- kulturelle Dienstleistungen;
- bestimmte Bankdienstleistungen;
- Radio und Fernsehen
- und andere, lokal erbrachte Dienstleistungen.

Das von der Kommission vorgelegte Grünbuch zu Dienstleistungen im allgemeinen Interesse berührt also nicht nur »öffentliche Dienstleistungen« oder Leistungen der »Daseinsvorsorge« – zwei nur im deutschsprachigem Raum verwendete Begriffe – sondern bezieht lokale Leistungen anderer Produzenten, seien sie privat oder freigemeinnützig, mit ein.

Das Grünbuch der Kommission konkretisiert die im Amsterdamer Vertrag kodifizierten Artikel 16 und 86. Der Begriff »Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse« bzw. »Dienste von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse« wird in Artikel 16 und Artikel 86 Absatz 2 des Vertrags verwendet. Er ist weder im Vertrag noch im abgeleiteten Recht näher bestimmt. In der Gemeinschaftspraxis herrscht jedoch weit gehende Übereinstimmung, dass er sich auf wirtschaftliche Tätigkeiten bezieht, die von den Mitgliedstaaten oder der Gemeinschaft mit besonderen Gemeinwohlverpflichtungen verbunden werden und für die das Kriterium gilt, dass sie im Interesse der Allgemeinheit erbracht werden. Das Konzept der

Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse umfasst daher insbesondere bestimmte Leistungen der großen netzgebundenen Wirtschaftszweige wie des Verkehrswesens, der Postdienste, des Energiesektors und der Telekommunikation. Der Begriff gilt jedoch auch für jede sonstige wirtschaftliche Tätigkeit, die mit Gemeinwohlverpflichtungen verknüpft ist.

Die Etablierung des Binnenmarktes führte nicht nur in Deutschland zu einer Anpassung der Strukturen und zu einem Aufbrechen der großen Staatsmonopole – hier sei nur am Rande auf die Liberalisierung der Telekommunikation verwiesen.

Was haben die Bemühungen der Europäischen Union aber mit kommunalen Dienstleistungen zu tun?

Auf den ersten Blick konzentrierte sich die Liberalisierung und Deregulierung auf marktliche Leistungen, so dass angenommen werden könnte, dass interne Leistungen der Kommunen und/oder nicht-marktliche Leistungen ausgenommen sind. Bei genauerer Betrachtung lässt sich aber vermuten, dass der Wettbewerb vor den Türen der Rathäuser nicht Halt macht (Elverfeld 1992). Gerade durch die Fortentwicklung der Vorschriften zur öffentlichen Auftragsvergabe und die rechtliche Verselbstständigung von Verwaltungseinheiten unterliegen immer mehr Einrichtungen den Vergabevorschriften. Die Europäische Kommission hatte bereits 1996 im Grünbuch »Das öffentliche Auftragswesen in der Europäischen Kommission« die Novellierung des Vergaberechts in den Mitgliedsstaaten vorbereitet. In-House-Geschäfte, also die Beauftragung an eigene Einheiten oder Töchter, sind nach wie vor möglich, wenn der öffentliche Auftraggeber über die beauftragte Einrichtung eine Kontrolle ausübt wie über seine eigenen Dienststellen und die entsprechende Einrichtung im Wesentlichen nur für den Auftraggeber tätig ist.

Solange Leistungen intern erbracht werden, ist keine öffentliche Ausschreibung notwendig. Werden sie in der »kommunalen Familie« erbracht, ist mittelfristig damit zu rechnen, dass auch hier Vergabevorschriften gelten.

Gegenwärtig bleibt festzustellen, dass der Einfluss der Wettbewerbspolitik der Europäischen Kommission auf interne Dienstleistungen der öffentlichen Verwaltung nicht gegeben ist, andererseits die öffentlichen Dienstleistungsproduzenten ihre Wettbewerbs- und Leistungsfähigkeit auch nicht dokumentieren können. Die Dokumentation kann ausschließlich über eine materielle Verselbstständigung und die damit verbundene Berechtigung zur Teilnahme an öffentlichen Ausschreibungen erbracht werden.

2.2. Die Regulierung des Wettbewerbs im öffentlichen Sektor in Deutschland

Die wirtschaftliche Betätigung von Kommunen in Deutschland ist durch verschiedene Gesetze reguliert. Die Regulierung gründet auf unterschiedliche Rechtsbereiche. Zum einen handelt es sich um das Wettbewerbsrecht und das Gemeindewirtschaftsrecht, zum anderen um das nationale und europäische Vergaberecht.

Typisch in der deutschen Rechtsdiskussion ist, dass vorrangig die Grenzen der wirtschaftlichen Betätigung thematisiert werden, aber weniger die Möglichkeiten, die Kommunen nutzen können, um öffentliche Dienstleistungen wettbewerbsfähig am lokalen Markt anzubieten. Nur wenige Autoren der Rechtswissenschaft beschäftigen sich mit Fragen, die neue Möglichkeiten eröffnen, wie etwa Hans Jarass oder Ulrich Cronauge (Jarass 2002; Cronauge 1998, 1999).

Die wirtschaftliche Betätigung der Kommunen ist aber nicht so begrenzt, wie dies von den Kommunen selbst wahrgenommen wird. Die traditionell ausgeprägte Rechtsorientierung des Verwaltungshandelns führt auch dazu, dass rechtliche Normierung als Begrenzung aufgefasst wird und nicht als Möglichkeit. Das Gleiche gilt für das nationale und europäische Vergaberecht, da insbesondere auch im europäischen Vergaberecht auf weitaus mehr Kriterien der Vergabe von Kommunen zugegriffen werden kann als ausschließlich auf den Parameter Preis.

In der deutschen Debatte werden vor allem zwei Themenfelder kritisch diskutiert. Viele Juristen beklagen Auswüchse einer »grenzenlosen Kommunalwirtschaft« (Becker 2000, 1032). Der Markteintritt der Kommunen und die räumliche Erweiterung der Geschäftsfelder werden dabei ausschließlich dem Gewinninteresse der Kommune zugeschrieben.

Die Kritik der Juristen richtet sich vor allem gegen

- die sachliche Ausweitung der Gemeindewirtschaft und
- die räumliche Ausweitung der Gemeindewirtschaft.

2.2.1. Die Kritik an der sachlichen Ausweitung

Die Kritik an der sachlichen Ausweitung der Kommunalwirtschaft bezieht sich auf die Erweiterung der Geschäftstätigkeit der Kommunen insgesamt, und insbesondere auf den Markteintritt in bereits bestehende Marktsegmente privatrechtlicher Organisationen oder natürlicher Personen. Der Markteintritt wird durch das Verfassungsrecht und durch die landesgesetzlichen Bestimmungen der Gemeindeordnungen bestimmt.

Zu den verfassungsrechtlichen Bestimmungen zählt insbesondere Art. 12 Abs. 1 GG (vgl. hierzu insb. Jarass 2002; Hösch 2000): Die Berufswahl und -ausübung natürlicher Personen darf nur durch ein Gesetz beschränkt werden. Die Teilnahme am Wettbewerb – »am Wirtschaften« – ist für den Einzelnen unbegrenzt, für den Staat ist eine Ermächtigung notwendig. Die wirtschaftliche Betätigung der Gemeinde ist allerdings kein klassischer Eingriff in die Berufsfreiheit, denn sie hat keine Befehlswirkung. »Gemeinden werden nicht mit der Zielsetzung tätig, private Berufsausübung zu regeln oder zu beschränken. Die tatsächlichen Folgen ihrer Wirtschaftstätigkeit auf die private Berufsausübung sind darauf zu untersuchen, ob der betroffene Grundrechtsträger sie dulden muss« (Hösch 2000, 398). Die Marktteilnahme der Gemeinde ist rechtfertigungsbedürftig. Der Grundgesetzartikel schützt private Tätigkeiten vor hoheitlichen Eingriffen; ein derartiger Eingriff ist die Konkurrenz durch den Staat.

Kommunale Verwaltung in Form von Wirtschaftstätigkeit ist nur insoweit zulässig, als sie das Grundrecht der Berufsfreiheit nach Art 12. Abs. 1 GG nicht unverhältnismäßig einschränkt.

Klagen, die sich auf das Verfassungsrecht beriefen⁴, um den Markteintritt öffentlicher Anbieter zu verhindern, waren aussichtslos, da in aller Regel kein Eingriff in die Berufsfreiheit vorliegt.

Neben Art. 12 GG wird auch auf der Basis des Art. 28 GG versucht, den Markteintritt von Kommunen zu verhindern; insbesondere, wenn dieser eine Konkurrenz für private Anbieter darstellen könnte. Das Recht auf Selbstverwaltung der Gemeinden nach Art. 28 Abs. 2 S.1 GG ist nicht auf bestimmte Modalitäten der Erledigung der örtlichen Angelegenheiten beschränkt. »Die Wahl zwischen den Modalitäten ist ein Teil der Rechtsgewährung« (Jarass 2002, 497). Das Betreiben wirtschaftlicher Unternehmen ist Teil der historischen Erscheinungsformen der kommunalen Selbst-

4 Nach §13 Abs. 2 Nr. 1 UWG ist jeder Gewerbetreibende anspruchsberechtigt, der Waren oder Leistungen gleicher oder verwandter Art auf dem gleichen Markt vertreibt wie der vermeintliche Verletzer. Diese Aktivlegitimation ist zwingend für die Anspruchsberechtigung. Ein Unterlassungsanspruch gemäß §1 UWG kann nur dann in Anspruch genommen werden, wenn der Beklagte im geschäftlichen Verkehr Handlungen vornimmt, die gegen die guten Sitten verstoßen. Rechtswidrig im Sinne des §1 UWG ist demnach nur ein Handeln, das zugleich sittenwidrig ist. Die Sittenwidrigkeit ist eine qualifizierte Form der Rechtswidrigkeit. Die Rechtssprechung hat zu §1 UWG die Formel entwickelt, dass Sittenwidrigkeit dann gegeben ist, wenn das Anstandsgefühl eines verständigen Durchschnittsgewerbetreibenden verletzt wird. Der Bundesgerichtshof verwendet zum Teil auch die Formel, dass jeweils das Anstandsgefühl der beteiligten Verkehrskreise entscheidend für die Frage der Sittenwidrigkeit sei. Es ist nicht im Sinn des §1 UWG, den Anspruchsberechtigten zu ermöglichen, Wettbewerber vom Markt mit der Begründung fernzuhalten, dass ein Gesetz ihren Marktzutritt verbiete. Ein Verstoß gegen kommunalrechtliche Vorschriften zur wirtschaftlichen Betätigung von Kommunen ist nicht zugleich sittenwidrig im Sinne des §1 UWG BGH, Urteil vom 25.04.02, I ZR 250/00.

verwaltung in Deutschland. Kommunen können mit Art. 28 Abs. 2 GG auch begründen, privatrechtliche Organisationsformen für die Erledigung der örtlichen Angelegenheiten zu wählen.

Klagen, die sich auf das UWG berufen, sind ebenfalls aussichtslos, da das Auftreten der öffentlichen Hand als Wirtschaftsakteur nicht an sich sittenwidrig ist, sondern ein konkretes Verhalten vorliegen muss, welches als sittenwidrig einzuordnen ist. Die Vorschrift des §1 UWG bezweckt nicht den Erhalt bestimmter Marktstrukturen. Es geht darum, Verhaltensweisen zu unterbinden, die als unlauterer Wettbewerb verstanden werden.

2.2.2. Die Kritik an der räumlichen Ausweitung

Verfassungsrechtlich erfasst der Art. 28 Abs. 2 GG alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft, aber eben auch nur diese. Daraus wird eine räumliche Komponente abgeleitet, woraus folgt, dass die wirtschaftliche Betätigung von Kommunen auf das jeweilige Gemeindegebiet begrenzt ist. Das Territorialprinzip wird in jüngster Zeit aufgeweicht. »Überörtliches Wirtschaftsengagement der Kommunen ist unter bestimmten Voraussetzungen und bei gebotener dynamischer, an den tatsächlichen rechtlichen und wirtschaftlichen Verhältnissen ausgerichteter Auslegung unter Berücksichtigung der historischen Ausgangslage von Art. 28 Abs. 2 GG gedeckt« (Karst 2002, 815).

Die räumliche Ausweitung, also die Erlaubnis für Gemeinden und ihre Betriebe, auch auf dem Gebiet anderer Gemeinden tätig zu werden, wird gleichsam als Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung der von der Expansion betroffenen Gemeinde angesehen. Damit kommt zum Ausdruck, dass die rechtliche Normierung des Bestehenden vor der Zweckmäßigkeit steht.

Was spricht gegen die räumliche Ausweitung gemeindewirtschaftlicher Tätigkeit? Die örtliche Radizierung – um wirtschaftliche Betätigung zu legitimieren, muss ein »örtlicher Bezug« wirtschaftlicher Betätigung vorliegen – wird derzeit ausschließlich durch Gesetz bestimmt. Warum werden hier die Nutzer, Gebührenzahler und Wähler entmündigt? Warum entscheiden sie nicht, ob und in welcher Form gemeindliche oder städtische Unternehmen auch Aufgaben in anderen Kommunen übernehmen sollen, um damit beispielsweise eine bessere Auslastung und damit geringere Gebühren oder Kosten zu ermöglichen?

Die kommunale Selbstverwaltung beschränkt sich auf die eigenen Aufgaben, also auf Aufgaben der örtlichen Angelegenheit. Die Politikverflechtung im föderalstaat und die Tendenz zur Rechtsnormierung haben diese Aufgaben de facto

auf eine kleine Menge schrumpfen lassen, die zudem durch die strukturellen Probleme der Gemeindefinanzierung weiter gefährdet sind. Provokativ kann gefragt werden, worin de facto – nicht de jure – der Unterschied zwischen der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland und in unitaristischen Staaten besteht, die ihren lokalen Verwaltungen keinerlei rechtliche kommunale Selbstverwaltung zugestehen, aber durch die Form der Finanzierung, der Gesetzgebung und der Kooperation zwischen Staat und Kommune letztlich ein höheres Maß an Selbstverwaltung geschaffen haben.

In anderen europäischen Staaten ist ein überörtliches Wirtschaften von Unternehmen der Gemeinden nicht unüblich, insbesondere in den Ländern, die stark auf Public-Private Partnerships setzen. Sie unterliegen dann aber nicht dem Kommunalrecht, sondern dem jeweiligen nationalen Handelsrecht (vgl. z.B. für Großbritannien: Wegener 2003c).

2.2.3. Die Bedingung des »Öffentlichen Zwecks«

Zu den Grundbedingungen landesstaatlicher Landkreis- und Gemeindeordnungen (Kommunalverfassungen) gehört, dass öffentliche Unternehmen sowohl gewerblicher als auch nicht-wirtschaftlicher Natur einen »öffentlichen Zweck« verfolgen müssen. Der Begriff des »öffentlichen Zwecks« ist ein unbestimmter Rechtsbegriff. Es gibt verschiedene Interpretationen. Einige sehen als Inhalt des Rechtsbegriffes neben der

- Daseinsvorsorge auch
- die Konsolidierung des Haushaltsplanes durch erzielte Gewinne,
- die Schaffung von lokalen Arbeitsplätzen und
- die Verhinderung von Marktmacht großer überregionaler Anbieter.

Die inhaltliche Bestimmung eines »öffentlichen Zwecks« erfolgt dabei im Wesentlichen negativ: Mit dem öffentlichen Zweck nicht vereinbar ist ein Unternehmen, dessen ausschließlicher oder vorrangiger Zweck Gewinne sind (vgl. zu Auslegungsfragen BVerfGE 61, 82/107f.). Darüber hinaus finden sich in den landesstaatlichen LKO/GO unterschiedliche Restriktionen, überhaupt kommunale Unternehmen zu etablieren. In vielen Bundesländern bildet der Eigenbetrieb die regelmäßige Rechtsform wirtschaftlicher Unternehmen der Kommunen, der Regiebetrieb für nicht-wirtschaftliche Unternehmen wird hingegen innerhalb der Gemeindehaushalte wie alle anderen Verwaltungseinheiten auch geführt. Es galt bzw. gilt in den meisten Bundesländern der Vorrang der öffentlichen Rechtsform vor anderen Rechts-

formen. Die Regulierung der wirtschaftlichen bzw. nicht-wirtschaftlichen Betätigung von Kommunen bezieht sich also auf

- die Notwendigkeit eines öffentlichen Zwecks (Legitimationszwang); und damit
- das Verbot rein gewerblicher Betätigung.

Die Vorschriften der Gemeindeordnungen der Länder über die Zulässigkeit der wirtschaftlichen Betätigung der Gemeinden verlangen – tendenziell übereinstimmend – dass folgende Voraussetzungen erfüllt sind:

- Der öffentliche Zweck rechtfertigt das Unternehmen;
- Die Betätigung steht nach Art und Umfang in einem angemessenen Verhältnis zur Leistungsfähigkeit der Gemeinde;
- Beim Tätigwerden kann der öffentliche Zweck durch andere Unternehmen nicht besser oder wirtschaftlicher erfüllt werden.

In einer Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft e.V. heißt es zum öffentlichen Zweck: »Bei der Bindung der gemeindlichen Wirtschaftsbetätigung an den öffentlichen Zweck sollte es bleiben. Betätigungen im Kernbereich der gemeindlichen Tätigkeit, insbesondere bei Energie- und Wasserversorgung, Abfall- und Abwasserentsorgung, Wohnungswirtschaft, öffentlichem Verkehr und Telekommunikation dienen anerkanntermaßen einem öffentlichen Zweck; gemeinderechtlich sollte dieser deshalb als gegeben angesehen werden. In anderen Tätigkeitsbereichen sollte die Gemeinde begründen müssen, worin sie den öffentlichen Zweck sieht. Es muss den kommunalen Unternehmen erlaubt sein, die Palette ihrer Produkte beziehungsweise Dienstleistungen zu erweitern sowie zur Stützung des Kerngeschäfts in neue Tätigkeitsfelder zu diversifizieren. Insbesondere müssen solche Leistungen zugelassen sein, die üblicherweise im Zusammenhang mit der Hauptleistung erbracht werden und die für die Bezugsentscheidung der Kunden von Bedeutung sind. Unter Wettbewerbsbedingungen müssen die kommunalen Unternehmen sich Wachstumsmöglichkeiten erschließen können, zumal wenn sie in stagnierenden oder gar schrumpfenden Märkten – etwa in der Energieversorgung – tätig sind. Ohne Wachstumsmöglichkeit ist ein dem Wettbewerb ausgesetztes Unternehmen langfristig nicht überlebensfähig.«

Im Unterschied zur Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft e.V. zur Weiterentwicklung des Gemeindefortschrittsrechts könnte aber auch argumentiert werden, dass der öffentliche Zweck generell abgeschafft werden sollte, wenn die Bevölkerung der entsprechenden Gebietskörperschaft der Gründung einer Gesellschaft oder der Erweiterung des kommunalen Aufgabengebietes in kommerzielle Tätigkeiten hinein zustimmt.

Hinzu kommt das Örtlichkeitsprinzip (Beschränkung auf das Gemeindegebiet), das in der Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft e.V. zur Weiterentwicklung des Gemeindegewirtschaftsrechts kritisiert wird: Es sei mit den Regeln des freien Marktes nicht vereinbar, wenn die unternehmerische Tätigkeit kommunaler Unternehmen auf die Grenzen der jeweiligen Gemeinde beschränkt bliebe. In liberalisierten Märkten ist auf größtmögliche Chancengleichheit der Marktteilnehmer zu achten, und zwar sowohl auf der Angebots- als auch auf der Nachfrageseite. Dieses Ziel ist nur zu erreichen, wenn die Anbieterunternehmen ihre Leistungen grundsätzlich allen Nachfragern anbieten können. Die Vorschriften der Gemeindeordnungen sollten daher – dem Beispiel von Bayern, Nordrhein-Westfalen, Sachsen-Anhalt und Thüringen folgend – um eine Regelung ergänzt werden, die eine kommunalwirtschaftliche Betätigung jenseits der Gemeindegrenzen ausdrücklich zulässt.

2.2.4. Die Abschaffung des Vorrangs der öffentlichen Rechtsform

Der Vorrang der öffentlichen Rechtsform ist in den vergangenen Jahren durch verschiedene sektorale Gesetzesänderungen auf der Bundes- und Länderebene sukzessive aufgelockert worden, so beispielsweise in den Bereichen Krankenhäuser, öffentlicher Personennahverkehr und der Abfallwirtschaft. Der Freistaat Bayern hat beispielsweise durch das Gesetz zur Änderung des kommunalen Wirtschaftsrechts vom 26.07.1995 (BayGVBl. S. 376) den Vorrang der öffentlichen Rechtsform abgeschafft und räumt den Kommunen die freie Wahl der Rechtsform ein. Als besondere Zulässigkeit der Privatrechtsform ist nur sicherzustellen, dass

- im Gesellschaftsvertrag oder in der Satzung sichergestellt ist, dass das Unternehmen den öffentlichen Zweck erfüllt,
- die Gemeinde angemessenen Einfluss im Aufsichtsrat oder in einem entsprechenden Überwachungsgremium erhält und
- die Haftung der Gemeinde auf einen bestimmten Betrag begrenzt ist (Ausnahmegenehmigungen möglich).

Bei dieser kommunalwirtschaftsrechtlichen Deregulierung in Bayern ist – wie auch schon bei anderen sektoralen Liberalisierungen – zu erwarten, dass die Anzahl der Organisationsprivatisierungen weiter ansteigen wird. Diese Deregulierungsentwicklung fördert jedoch keine wettbewerbliche Orientierung – weder an Preisen bzw. Gebühren, noch am Kunden bzw. Nutzer. Dies gilt auch dann, wenn eine Organisationsprivatisierung von einer öffentlichen Rechtsform zu einer privaten Rechts-

form realisiert wird. Die internationalen Erfahrungen mit formalen Organisationsprivatisierungen deuten auf relativ geringe Produktivitätsgewinne hin (Fölster 1997). Die intendierten Flexibilitätsvorteile gehen mit der Verselbstständigung der Kommunalunternehmen einher, eine simultane Beibehaltung der tradierten Aufsicht und eine effizienzorientiertere Leitung der Unternehmen erscheinen nicht möglich. Die oftmals fehlende Reintegration hoch arbeitsteiliger Verwaltungseinheiten verwandelt sich in ein fehlendes Beteiligungs- bzw. Vermögensmanagement.

Die immer wieder zu beobachtenden Bemühungen zur Privatisierung (materielle Privatisierung) missachten (wohlweislich) die internationalen Erfahrungen beim Divestment. Exemplarisch sei hier auf einen Bericht der Bundesregierung zur Zukunftssicherung des Standortes Deutschland verwiesen:

Unternehmen in öffentlicher Hand wirtschaften in aller Regel weniger effizient als private Unternehmen. Verschiedene Aufgaben, die die öffentliche Hand wahrnimmt, können auch von Privaten rascher und wirtschaftlicher erfüllt werden. Privatisierung bietet nicht nur die Chance, den Wettbewerb zu beleben, sondern auch, den Finanzbedarf des Staates zu mindern. Das weitaus größte Potenzial für Privatisierung und Effizienzsteigerung liegt bei Ländern und Gemeinden. Sie sind aufgefordert, ihren Beteiligungsbesitz (Industrie, Stromversorgung, Banken und Versicherungen) und kommunale Aufgaben (ÖPNV, Wasser, Abwasser, Energie, Abfallwirtschaft) stärker zu privatisieren.

Diese Empfehlungen finden sich alljährlich in entsprechenden Berichten wieder. Gemein ist ihnen die an verschiedener Stelle bereits genannte Annahme einer »natürlichen« Unterlegenheit des Öffentlichen gegenüber dem Privaten. Wettbewerb bildet in der Diskussion ein Fremdwort. Erfahrungen aus Schweden dokumentieren die enttäuschenden langfristigen Effekte materiell privatisierter Bereiche im Vergleich zu anderen institutionellen Lösungen – eine Beobachtung, die auch in Australien gemacht wurde.

Die Regulierung der Rechtsform stellt somit eine wesentliche Marktzugangsbarriere sowohl für öffentliche als auch (weiterhin) für private Anbieter dar, da kein Wettbewerb konkurrierender Dienstleistungsanbieter besteht. Denkbar wäre jedoch die Trennung zwischen Auftraggeber (der die Gewährleistungspflicht besitzt oder wahrnimmt) und Auftragnehmern (operative Bereiche des kommunalen Unternehmens bzw. Betriebes und private Anbieter). Erst damit bestünden die strukturellen Voraussetzungen dafür, sich Wettbewerbssituationen zu stellen. Zwingend notwendig sind dann aber Bestimmungen zu einer formalen Gleichberechtigung öffentlicher und privater Anbieter, für die verschiedene Gestaltungsoptionen bestehen.

Das Territorialprinzip ist demnach nicht so absolut, wie dies von vielen Kommunen wahrgenommen wird. Gerade die Neuverteilung von Aufgaben zwischen Kommunen, öffentlichen Einrichtungen und Kreisen in einer Region kann die Kosten senken und die Bildung leistungs- und wettbewerbsfähiger öffentlicher Dienstleister entscheidend fördern.

2.2.5. Regulierung durch das Vergabewesen

Das Vergaberecht arbeitet mit verschiedenen Rechtsbegriffen, die durch zahlreiche Gerichtsentscheidungen präzisiert worden sind. Öffentliche Auftraggeber sind nach §98 Nr. 2 GWB Auftraggeber,

- die nicht nur nach Rentabilitäts Gesichtspunkten geführt werden,
- deren Funktionsfähigkeit durch die Gewährträgerhaftung sichergestellt ist,
- die in GmbH-Form geführt werden, deren Stammkapital aber zu 100% von einer Gemeinde gehalten wird, welche zwei Drittel der Aufsichtsratsmitglieder stellt und über diese die Gesellschaft beherrscht.

Grundsätze der Vergabe

Verschiedene Grundsätze der Vergabe ergeben sich aus den gesetzlichen Bestimmungen (GWB). Zusammenfassend können folgende festgehalten werden:

- Transparenz
- Veröffentlichung der Ausschreibung
- Bindung an Veröffentlichung
- Dokumentation des Verfahrens in der Verfahrensakte
- Wettbewerb
- freier Zugang zum Verfahren
- Berücksichtigung aller Angebote geeigneter Bieter
- Beteiligung mehrerer Bieter
- Verbote wettbewerbswidrigen Verhaltens von Auftraggeber und Bietern
- Gebot zur Herstellung eines fairen Wettbewerbs
- Gebot der Gleichbehandlung aller Bieter
- Verbot diskriminierender Verhaltensweisen
- Neutralitätsgrundsatz

Im Einzelnen handelt es sich um folgende Bestimmungen:

Abbildung 3: Normierung im Vergaberecht

Norm	Inhalt
§ 97 Abs. 1 GWB	Wettbewerb und Transparenz.
§ 97 Abs. 2 GWB	Teilnehmer am Vergabeverfahren sind gleich zu behandeln.
§ 97 Abs. 3 GWB	Mittelständische Unternehmen sind durch Teilung der Aufträge in Fach- und Teillose zu berücksichtigen.
§ 97 Abs. 5 GWB	Qualifikationskriterien für potenzielle Bieter sind allein Fachkunde, Leistungsfähigkeit und Zuverlässigkeit.
§ 101 Abs. 5 GWB	Der Zuschlag ergeht an das wirtschaftlichste Angebot. Das offene Verfahren hat Vorrang vor anderen Verfahren.

nach www.kommunaler-wettbewerb.de

Formen der Vergabe

Die Regelungen zur Ausschreibung öffentlicher Aufträge haben in Deutschland Tradition (VOB und VOL). Zu unterscheiden sind drei Arten der Vergabe:

■ **öffentliche Ausschreibung**

Grundsätzlich ist der öffentlichen Ausschreibung der Vorrang gegenüber anderen Ausschreibungsarten zu geben. Ab einem Auftragswert von 25.000 € ist grundsätzlich öffentlich auszuschreiben.

■ **beschränkte Ausschreibung**

Bei der beschränkten Ausschreibung ist der Kreis der potenziellen Bewerber durch den Auftraggeber auf einige eingegrenzt. Der Auftragswert darf dabei nicht 25.000 € übersteigen.

■ **freihändige Vergabe**

Bei der freihändigen Vergabe kann der Auftraggeber bei bestimmten Leistungen den Auftrag an einen Auftragnehmer seiner Wahl vergeben. Die freihändige Vergabe ist bis zu einem Auftragswert von 2.500 € möglich.

Abbildung 4: Regelungen im deutschen und im europäischen Vergaberecht

Auftragswert	
<p>über 25.000 € nationale Vorschriften</p> <p>Verdingungsunterlagen fertig stellen Fristen festlegen, Angebots-, Zuschlags- und Bindefristen Ausschreibung veröffentlichen Öffnung der Angebote durch Auftraggeber und Verhandlungsleiter Angebotsevaluation, ggf.: Ausschluss von Angeboten teilweise oder vollständige Aufhebung der Ausschreibung Zuschlagserteilung</p>	<p>über de minimis europäische Vorschriften</p> <p>Prüfung, ob VOL anwendbar Wahl der Vergabeart grundsätzlich offenes Verfahren nach §3 Nr. 1 Abs. 1 VOB/A bzw. VOL/A Ausnahmefälle: nichtoffenes Verfahren nach §3 Nr. 1 Abs. 2 VOB/A bzw. VOL/A; bzw. §101 Abs. 2 GWB; §3a Nr. 1a VOB/A bzw. §3a Nr. 1(1) VOL/A Ausnahmetatbestände nach §3a Nr. 1 Abs. 4 oder Nr. 2: Verhandlungsverfahren mit/ohne öffentlicher Vergabebekanntmachung nach §3 Nr. 1 Abs. 4 und Nr. 3: Nichtoffenes Verfahren mit pflichtigem Teilnahmewettbewerb keine: offenes Verfahren</p>

Öffentliche Ausschreibung

Der Begriff der Öffentlichen Ausschreibungen bezeichnet zum einen die Gesamtheit aller unterschiedlichen Verfahren der Vergabe, zum anderen stellt die öffentliche Ausschreibung selbst eine spezifische Form dar.

Beschränkte Vergabe

Die beschränkte Vergabe kann zum einen bei einem Auftragswert bis 25.000 € erfolgen. Zum anderen ist bei Vorliegen der Ausnahmetatbestände auch bei öffentlichen Ausschreibungen eine beschränkte Vergabe möglich, selbst wenn der Auftragswert mehr als 25.000 € beträgt.

Die Verfahren an sich unterscheiden sich nicht wesentlich voneinander. Der zentrale Unterscheidungspunkt ist der beschränkte Zugang von potenziellen Anbietern zur Ausschreibung.

Freihändige Vergabe

Insgesamt wird nur ein Bruchteil der kommunalen Vergaben öffentlich, d. h. wettbewerblich ausgeschrieben (14,4% im Jahr 1993), 48,7% wurden freihändig vergeben (Portz 1996). Nach verschiedenen Untersuchungen ist die freihändige Vergabe das Regelvergabeverfahren, obgleich der öffentlichen Ausschreibung der Vorrang gegeben werden müsste.

Abbildung 5: Regelungen der freihändigen Vergabe

bis 500 €	bis 2.500 €
<ul style="list-style-type: none">■ formlose Preisermittlung bei mindestens drei Anbietern■ Zuschlag erteilen■ Mittel festlegen■ Bedarfsstelle informieren	<ul style="list-style-type: none">■ Verdingungsunterlagen (Leistungsbeschreibung und Vertragsbedingungen) fertig stellen■ Marktanalyse■ Auswahl der Bewerber■ Aufforderung zur Angebotsabgabe■ Angebotsevaluation■ Zuschlagserteilung

Das Regelwerk erlaubt keinen Wettbewerb zwischen öffentlichen und privaten Dienstleistungsanbietern, aber auch der Wettbewerb privater Anbieter untereinander ist durch die ungleiche Verteilung der Arten der Vergabe erheblich eingeschränkt. Darüber hinaus ergeben sich durch die Art und Weise der Gestaltung von Losen Probleme, die vor allem bei komplexen Leistungen zu Ineffizienzen führen. Die Vergabe in Losen gewährt nicht grundsätzlich einen bestmöglichen Wettbewerb.

Mit den Rechtsformwandlungen in Organisationen des privaten Rechts entfällt die Bindungspflicht an die VOL/VOB. Die Befreiung scheint ein weiterer Grund für Rechtsformwandlungen zu sein

Das europäische Recht erlaubt im Vergaberecht bei den Ausschreibungsbedingungen auch »politische Kriterien«, die in Deutschland allerdings nur selten genutzt werden (Neßler 2000).

2.2.6. Die Situation in Deutschland

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden einer Reihe rechtlicher Restriktionen ausgesetzt ist, die noch auf die reichseinheitliche Deutsche Gemeindeordnung von 1935 zurückzuführen sind. Erst die Gemeindeordnung von 1935 beendete die wirtschaftlichen Aktivitäten der Städte und Gemeinden im Deutschen Reich.

Das deutsche Vergaberecht unterstützt nicht den Wettbewerb zwischen öffentlichen und privaten Anbietern, es ist auch nicht dazu geeignet, die Wettbewerbsfähigkeit interner Dienstleistungsproduzenten zu fördern, da beispielsweise Preisvergleiche nicht statthaft sind. Das Vergaberecht spielt ausschließlich nach der Entscheidung für den Fremdbezug eine Rolle – und auch hier wird der Wettbewerb nur bedingt genutzt. Stichwörter sind hier Korruptionsverdacht, freizügige Interpretation der Vergaberichtlinien und die Dominanz freihändiger Vergaben.

Die rechtliche Regulierung vor allem in den landesgesetzlichen Gemeindeordnungen verhindert derzeit eine Wettbewerbsorientierung in der öffentlichen Dienstleistungsproduktion. In Verbindung mit den gravierenden strukturellen Defiziten der Gemeindefinanzierung in Deutschland ergibt sich daraus eine politische Präferenz für Vergaben und Privatisierungen.

Bei der Verselbstständigung innerhalb der bürokratischen Organisation handelt es sich um die Dezentralisierung der Fach- und Ressourcenverantwortung, Kernelement des Neuen Steuerungsmodells und Grundbedingung betrieblicher Steuerungsfreiheit. Bei der Verselbstständigung über die Grenzen der öffentlichen Verwaltung hinweg handelt es sich um Rechtsformwandlungen. Die Ämterlösung wird immer weniger zum Standardmodell der Aufgabenwahrnehmung; verselbstständigte Verwaltungseinheiten gewinnen an Bedeutung.

Die Mehrheit der Privatisierungen auf kommunaler Ebene sind Organisationsprivatisierungen. Der Bestand an öffentlichen Unternehmen und Beteiligungen der öffentlichen Hand an privatrechtlich organisierten Unternehmen hat in den vergangenen Jahren zugenommen. Öffentliche Rechtsformen spielen – absolut gesehen – eine marginale Rolle.

Die ausdifferenzierten öffentlichen Rechtsformen unterscheiden sich deutlich von den privaten Rechtsformen. Sie behindern die Vergleichbarkeit zwischen privatem und öffentlichem Sektor. Die »Liberalisierung« der landesgesetzlichen Bestimmungen zur Anstaltsgründung, die diese Form auch verstärkt den Kommunen zugänglich machen soll, zielt in die falsche Richtung. Sinnvoller wäre es, die Vielfalt

der öffentlichen Rechtsformen zu reduzieren und verstärkt privatrechtliche Rechtsformen zu nutzen.

Die dominante Rechtsform ist die Gesellschaft mit beschränkter Haftung. Ist die GmbH das Mittel zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit öffentlicher Dienstleistungsproduktion? Oder härter formuliert: Brauchen wir in Deutschland eigene öffentliche Rechtsformen, nachdem in den 80er und 90er Jahren in einigen Staaten der OECD zu beobachten war, dass die Unterschiede zwischen öffentlichem und privatem Sektor abgebaut wurden, in Deutschland aber die Trennung aufrecht erhalten wird?

2.3. IST DIE VERSELBSTSTÄNDIGUNG VORAUSSETZUNG FÜR WETTBEWERB?

Vielfach lassen sich die Restriktionen des öffentlichen Rechts durch privatrechtliche Formen umschiffen. Dies gilt insbesondere für Wettbewerbssituationen zwischen öffentlichen und privaten Anbietern. In privatrechtlicher Form könnten kommunale GmbHs – als Eigengesellschaft wie auch als Gemeinschaftsunternehmen – an öffentlichen Ausschreibungen teilnehmen.

Unter dem gegebenen Rechtsrahmen bildet die Verselbstständigung die einzige Möglichkeit für »öffentliche« Anbieter, am Wettbewerb teilzunehmen, sofern die Teilnahme nicht auf Annexaufgaben (also auf Ergänzungsaufgaben neben dem Kerngeschäft) beschränkt bleiben soll. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass die Beherrschung der Organisationseinheit – beispielsweise einer GmbH – nicht allein durch die Kommune erfolgen darf. Daraus ergibt sich, dass Gemeinschaftsunternehmen von öffentlichen Verwaltungen ein probates Mittel darstellen könnten. Gemeinschaftsunternehmen erfreuen sich wachsender Popularität (vgl. z.B. die Beiträge in Oppen, et al. 2004, international siehe Wegener 2003c), sind in Deutschland allerdings überwiegend im IT-Bereich zu finden.

Abbildung 6: Die Rechtsformen im Überblick

Rechtsformen des öffentlichen Rechts	Rechtsformen des Privatrechts
<p>Regiebetrieb In den Kernbereich der Verwaltung integrierte Verwaltungseinheit ohne eigene Rechtspersönlichkeit mit eigener Haushaltsstelle.</p>	<p>in Privatrechtsform unbekannt, Annäherung durch Profit Center Geschäftseinheiten ohne eigene Rechtspersönlichkeit bilden in Unternehmen das Pendant zum Regiebetrieb.</p>
<p>optimierter Regiebetrieb Neuere Bezeichnung für nach Ideen des NSM veränderten Regiebetrieb, der Ähnlichkeiten mit dem Eigenbetrieb aufweist. Die Steuerung erfolgt über den/die entsprechenden Fachausschüsse.</p>	<p>in Privatrechtsform unbekannt</p>
<p>Eigenbetrieb Aus dem Kernbereich der Verwaltung herausgelöste Verwaltungseinheit ohne eigene Rechtspersönlichkeit. Die Steuerung erfolgt über einen eigenen Werksausschuss des Rates.</p>	
<p>Anstalt des öffentlichen Rechts in öffentlicher Form unbekannt</p>	<p>in Privatrechtsform unbekannt GmbH eigene Rechtspersönlichkeit, begrenzte Haftung</p>
<p>in öffentlicher Form unbekannt</p>	<p>AG</p>

In der Vergangenheit sind Teilprivatisierungen, also der Verkauf kommunaler Anteile an einer Eigengesellschaft, kritisiert worden, da dies eine materielle Privatisierung vorbestimmen würde. In vielen Dienstleistungsbereichen ist aber deutlich geworden, dass kommunale Eigengesellschaften mit ihrer Beschränkung auf das eigene Gemeindegebiet vielfach dem Wettbewerb nicht standhalten können. Dies gilt insbesondere für die Leistungen der so genannten Daseinsvorsorge, also Müllentsorgung, Deponierung und Müllverbrennung, Strom- und Wärmeerzeugung und andere Leistungen.

Teilprivatisierungen können aber auch die Wettbewerbsfähigkeit kommunaler Anbieter steigern und ihre Existenz sichern. Gerade eine Fusion mit privaten Un-

ternehmen erlaubt die Erweiterung von Kompetenzen und die Erweiterung von Geschäftsfeldern und Absatzgebieten.

Teilprivatisierungen oder Neugründungen in gemeinsamer Trägerschaft der öffentlichen Hand und privater Investoren sind in Deutschland zum einen begrenzt auf marktfähige Leistungen. Zum anderen ist die Anzahl der Teilprivatisierungen empirisch ungesichert. Nicht zuletzt sind sie auch mit hohen politischen Kosten verbunden. Unbestritten ist, dass sich die Arbeitsbedingungen und die Privilegien der neuen Mitarbeiter in Unternehmen wesentlich verändern (in der Regel nicht für die bereits beschäftigten Mitarbeiter), die Produktivitätsanforderungen steigen an und auch die Existenz des Unternehmens insgesamt ist weniger gesichert, als dies bei einer traditionellen kommunalen Aufgabe wäre.

Die These, wonach die Eigentümerschaft durch die Kommune niedrigere Gebühren bzw. Kosten garantiere (weil kein Gewinninteresse bestehe) und die politische Steuerung erlaube (weil die Positionen im Aufsichtsrat oder im Verwaltungsvorstand politisch besetzt werden), ist ideologisch. Angesichts zahlreicher Fälle von Selbstbedienungsmentalität, Versorgungsposten, Korruption und dramatischer Kostensteigerungen erscheint sie in der Praxis als unhaltbar. Damit ergibt sich jedoch nicht automatisch, dass jedwede private Lösung immer besser ist.

Internationale Erfahrungen haben nur zu deutlich gezeigt, dass die Organisation von Wettbewerbsprozessen der Schlüssel zu höherer Effizienz und Effektivität ist (vgl. Wegener 2002a; Wegener 2004, auch KGSt 2000).

Unter den gegebenen rechtlichen Bedingungen in Deutschland ist momentan die Verselbstständigung der einzige formale, organisationsstrukturelle Weg, um den Wettbewerb in die kommunale Produktion zu integrieren.

3. STRATEGIEN DER KOMMUNE

Um die Wettbewerbsfähigkeit interner Dienstleister herzustellen, bedarf es einer politischen Wettbewerbsstrategie der Kommune, die ihren Dienstleistern klare Vorgaben und Ziele gibt. Erst nach einer politischen Einordnung des Instruments Wettbewerbs können interne Dienstleister unter den entsprechenden Rahmenbedingungen aktiv werden, die eigene Wettbewerbsfähigkeit herzustellen.

Das Kapitel stellt zunächst mit verschiedene Ansatzpunkte einer politischen Wettbewerbsstrategie vor. Dazu gehört zum einen die Formulierung eines Leitbildes und einer Vision für die Dienstleistungsproduktion (siehe 3.1.1). Wichtig ist die Fähigkeit von Politik, neues Wissen zu sammeln und dieses in die Zielformulierung einfließen zu lassen (siehe 3.1.2) sowie die Verknüpfung der Prioritäten mit langfristigen Zielen sowie kurz- und mittelfristigen Maßnahmen zu sichern. Basis hierfür sind ein strategisches Management (siehe 3.1.3) und strategisches Controlling (siehe 3.1.4).

In diesem Kapitel wird die Strategie der Kommune thematisiert, während im Kapitel 4 die darauf aufbauenden Strategieoptionen der internen Dienstleistungsproduzenten der Kommunalverwaltung behandelt werden.

3.1. Politische Steuerung lokaler Wettbewerbsstrategien

Christoph Andersen

Die bisherige Verwaltungsmodernisierung deutscher Kommunalverwaltungen versuchte mit der Etablierung neuer Steuerungsverfahren die Nachteile bürokratischer Organisation zu überwinden. Im Mittelpunkt dieser Optimierungsstrategien standen neue Managementkonzepte der Ergebnissteuerung. Insbesondere sollte der auf kommunalen Haushalten lastende finanzielle Druck durch die Realisierung von Wirtschaftlichkeitsgewinnen minimiert werden (vgl. Bals und Hack 2000; Reichard 2003; Wegener 2002a). Die Erfahrungen der letzten Jahre haben gezeigt, dass die neuen Managementkonzepte die Defizite bürokratischer Organisation nicht beheben konnten. Vielmehr sind im Zuge des Reformprozesses neue Probleme aufgetreten oder bestehende Defizite intensiviert worden (vgl. Naschold 1998; Wegener 2002a).

Die mit der Optimierung des tradierten Finanzmanagements verbundene Konzentration auf die Wirtschaftlichkeitsdimension hat keine optimalen Ergebnisse herbeigeführt. So wird eine Verbesserung der Effizienz häufig ohne Berücksichtigung der Konsequenzen für die Zielerreichung erstrebt. Optimierungsstrategien sind die Voraussetzung für die Wettbewerbsfähigkeit kommunaler Dienstleister (vgl. Andersen und Reichard 2003; Wegener 2002a), eine reine Effizienzbetrachtung gefährdet jedoch die angestrebte Wettbewerbsfähigkeit.

Darüber hinaus haben die neuen Managementkonzepte der produktbezogenen Organisationsformen die Strukturdefizite bürokratischer Organisationen häufig eher intensiviert. Ähnlich den Erfahrungen der Privatindustrie haben Organisationsgliederungen in Verantwortungs-, Cost- und Profitcenter zu bisher weit unterschätzten Zentrifugalitäten geführt (vgl. Naschold 1997; Naschold 1998). Ein Risiko dieser Organisationsformen liegt darin, dass durch die Verfolgung center-spezifischer Ziele das »Gemeinwohl« der Gesamtorganisation außer Acht gelassen wird. Zudem verlieren Auftraggeber durch die Abkopplung der Leistungserstellung entscheidungsrelevantes Wissen über Produkte und Dienstleistungen sowie Produktionsprozesse, -verfahren und -standards. Als Lösungsalternative entwickeln verschiedene Städte im Ausland (z.B. Christchurch, Hämeenlinna; vgl. Wegener 2002b) und einige deutsche Kommunen ein strategisches Management der Gesamtkommune, um so Wissen bei der politischen Führung zu akkumulieren und ein Gegengewicht zu den verselbstständigten Produzenten zu schaffen (vgl. Naschold 1997).

Wettbewerbsfähigkeit und Effektivität werden also nicht allein durch die Strukturorganisation und die Effizienz einzelner Leistungsbereiche bestimmt. Entscheidend ist die Abstimmung der einzelnen Leistungsbereiche aufeinander. Strategisches Management der Politik ermöglicht nicht nur das »Einfangen« verselbstständigter Produktionseinheiten im Sinne der kommunalen Gesamtziele, sondern ist zugleich die Voraussetzung für die In-Wettbewerbsetzung lokaler Produzenten. Die Entwicklung strategischer Prioritäten und Handlungsleitlinien befähigt die Politik, die Vielzahl von unterschiedlichen Dienstleistungsproduzenten im Sinne der Kommune und ihrer Ziele zur lokalen Problemlösung heranzuziehen. Kommunen, die Wettbewerb für die lokale Problemlösung nutzen möchten, müssen vorher ihre langfristigen Ziele definieren. Dazu gehören sowohl die Analyse der Marktsituation als Ausgangspunkt von Wettbewerbsstrategien als auch die Entwicklung spezifischer Kunden-, Leistungs- und Finanzbeziehungen. Im Wettbewerb stehende Dienstleistungsproduzenten benötigen wiederum klare politisch-strategische Vorgaben, an denen sie sich orientieren können. Wettbewerb und strategisches Management sind zwei Seiten einer Medaille (vgl. Heinz 2002; Wegener 2002a).

3.1.1. Politische Visionen für die lokale Dienstleistungsproduktion

Für die Zieldefinition einer Kommune eignet sich die Formulierung einer Vision, die idealtypisch den von der Kommune angestrebten Zustand beschreibt. Eine Vision ist somit ein Dokument, das die langfristigen Ziele der Entwicklung des Gemeinwesens zusammenfasst. Sie darf sich nicht darauf beschränken, lediglich die administrativen Ziele zusammenzutragen oder parteipolitische Zielvorstellungen festzuschreiben. Charakteristisch für eine Vision ist zweierlei: Einerseits wird die Zukunft des Gemeinwesens beschrieben, wobei es unerheblich ist, wenn dieser Zustand erst in den nächsten Jahren erreicht werden kann. Andererseits ist eine Vision durch die Bestimmung von Themenschwerpunkten geprägt, es ist also klar erkennbar, welche Aspekte im Vordergrund stehen und welche eher von nachrangiger Bedeutung sind (vgl. KGSt 2000; Wegener 2002a).

In der Praxis stellt sich die Visionsentwicklung sehr unterschiedlich dar. Vierorts gibt es Leitbilder, Entwicklungsplanungen und sogar Zukunftsprogramme. Nicht überall aber ist man sich einig über den Sinn solcher Dokumente. So trifft man mancherorts auf die Haltung, Visionen seien wirkungslos und überflüssig. Dem entsprechend präsentiert sich der Entwicklungsstand von Visionen von Kommune zu Kommune sehr unterschiedlich. Gibt es eine Entwicklungsplanung oder ein Leitbild, darf dieses nicht als Alternative oder Konkurrenz zum Zukunftsprogramm bestehen. Beides muss in einer kommunalen Vision integriert werden, die später zu einer Gesamtstrategie der Kommune weiterentwickelt werden muss (vgl. KGSt 2000; KGSt 2002). Die Entwicklung einer politischen Vision des Gemeinwesens soll im Folgenden am Beispiel eines Zukunftsprogramms verdeutlicht werden.

Ein Zukunftsprogramm definiert die wesentlichen Herausforderungen der gesamten Stadt sowie die sich daraus ergebenden langfristigen strategischen Prioritäten und Themenschwerpunkte. Besonders häufig wird bei der Entwicklung von Zukunftsprogrammen die Methode der »Zukunftswerkstatt« und der »Zukunftskonferenz« angewendet. Die zukünftige Entwicklung der Kommune kann nicht von wenigen Personen oder Gruppen formuliert werden. Auch die demokratisch legitimierte Räte können allein keine Vision formulieren, selbst wenn diese parteiübergreifend erstellt wird. Charakteristisch für die Entwicklung von Visionen ist die enge Zusammenarbeit aller lokalen Akteure, angefangen bei der Politik über Verwaltungsführung und -mitarbeitern bis hin zum Bürger, der Wirtschaft und anderen lokalen Institutionen (z.B. Vereinen). Die Visionsentwicklung erfordert einen breit angelegten Prozess, der es möglichst vielen Akteuren ermöglicht, an der Entwicklung

von Inhalten zu partizipieren. Dabei sind für die Entwicklung von Visionen für die interne Dienstleistungsproduktion die jeweils dienstleistungsspezifischen Akteure die hauptverantwortlichen Träger des gesamten Diskussions- und Entscheidungsprozesses. Das können unter anderem die verantwortlichen Mitglieder der Verwaltungsführung und der politischen Ausschüsse, der Leiter des Dienstleistungsbereichs, Mitarbeiter des Steuerungsdienstes sowie Mitarbeiter des Dienstleisters und der Fachbereiche für spezielle Fragestellungen sein. Politik und Verwaltungsführung beschränken sich auf die visionäre Beschreibung (»was«) des internen Dienstleistungsbereichs, so beispielsweise für die Entscheidung, städtische IT-Leistungen in Kooperation mit einem Partner zu erbringen. Die konkrete Dienstleistungsplanung (»wie«) obliegt hingegen dem jeweiligen Dienstleister.

Die Entwicklung von Visionen baut meist auf vorhandenen Zielentwicklungs- bzw. Planungsprozessen und deren Ergebnissen auf. Diese können Folgendes umfassen:

- das Leitbild,
- politische Zielvorstellungen, z.B. in Form von Programmen der Parteien und Bürgerlisten,
- Ergebnisse von Nutzerbeteiligungen, z.B. von Nutzerbefragungen,
- Ergebnisse aus bereichsübergreifenden Themenplanungen,
- Ergebnisse aus Wettbewerbs- und Marktanalysen,
- Ergebnisse des bereichsbezogenen strategischen Controllings und der entsprechenden Planungen.

Kennzeichnend für eine Vision ist, dass sie nicht nur verschiedene Politikfelder umfasst, sondern an längeren Zeithorizonten ausgerichtet ist. Dadurch erhalten die bislang an Budgetperioden orientierten Planungen der Fachbereiche und Dienstleister eine Langzeitorientierung. Zudem wird so die Integration einer stadtweiten, leistungs- und politikfeldübergreifenden Planung gewährleistet. Kurzfristige Herausforderungen werden mit mittel- und langfristigen Entwicklungen verknüpft. Die inhaltlichen Schwerpunkte eines Zukunftsprogramms werden in so genannten Themen-, Handlungs- oder Politikfeldern ortsspezifisch definiert.

3.1.2. Politiklernen für die Gestaltung lokaler Wettbewerbsstrategien

Für die Entwicklung einer politischen Wettbewerbsstrategie ist es von Bedeutung, wie die Politik Wissen aus verschiedenen Politikfeldern und Sektoren erlangen kann, und wie die verantwortlichen kommunalen Akteure über die Dienstleistungspro-

duktion lernen und dieses Wissen in die Zielformulierung einfließen lassen können. Dies ist insbesondere dann relevant, wenn die Entscheidung zu Gunsten einer alternativen Erstellungsform gefällt wurde und die Kommune neue Kompetenzen erwerben muss, um Dienstleistungen zu beziehen (»smart-buyer«-Problematik). Der Begriff »smart buyer« umschreibt das Problem, dass ein Auftraggeber wissen muss, was er beziehen soll und welche Kriterien er dabei beachten sollte. Bei Standardleistungen ist dies weniger problematisch, wohl aber bei Leistungen und Produkten, die einem schnellen technologischen Wandel unterworfen sind. Insgesamt geht es um zwei unterschiedliche Perspektiven: Die (klassischen) internen betrieblichen (wie?) sowie die nicht-betrieblichen Informationsflüsse (was? und welche Alternativen?).

Im Zuge der durch das Neue Steuerungsmodell geprägten Verwaltungsmodernisierung haben sich in den letzten Jahren verschiedene Formen eines neuen Berichtswesens herausgebildet. Ziel ist die Minimierung der aus der Auftraggeber/Auftragnehmer-Trennung resultierenden Informationsasymmetrien. Um unterschiedlichen Informationsbeziehungen zwischen Auftraggeber (Politik, Verwaltungsführung, Fachbereiche) und Auftragnehmer und damit Informationsbedürfnissen Rechnung zu tragen, wird das Berichtswesen üblicherweise in zwei Ebenen unterteilt: die strategische und die operative Ebene.

Stadt- und Gemeinderäte klagen zuweilen über eine Informationsflut durch die Berichte und ihre dem entsprechende Hilflosigkeit, da viele Angaben nur bedingt in die tägliche politische Arbeit umzusetzen sind. Die Art des derzeitigen Berichtswesens, das sich im Wesentlichen auf interne betriebliche Informationen konzentriert, weckt kaum das Interesse der Politik. Interne Berichte, die lediglich auf Finanzen ausgerichtet sind, erfüllen ihre Aufgabe nicht. Damit das interne Berichtswesen keine Datenfriedhöfe in der Verwaltung schafft, müssen Politik und Verwaltungsführung festlegen, welche Kriterien der internen Leistungsproduktion als zentral angesehen werden. Es kommt somit darauf an, ein (politisches) Berichtswesen zu entwickeln, das internen betrieblichen Anforderungen genügt und sich dabei nicht allein auf die Finanzen beschränkt. Sämtliches Wissen über die Dienstleistung (z.B. Innovationen, Trends) und die Produktion (z.B. Produktionsverfahren, Standards) muss gesammelt und für die Politik nutzbar gemacht werden (vgl. Wegener 2002a). Dabei kann die Analyse der Marktsituation der jeweiligen Dienstleistungen hilfreich sein. Die Bestimmung der Marktsituation kann sich auf eine Markt- und Wettbewerbsanalyse stützen, um hierdurch entscheidungsunterstützende Informationen über den Markt und die potenziellen Konkurrenten zu erhalten (vgl. Andersen, et al. 2003; Bruhn 2002; KGSt 2002).

Darüber hinaus sollte Politik für die Entwicklung von langfristigen Prioritäten in Politikfeldern verschiedene Formen der Beteiligung entwickeln, durch die sowohl Nutzer als auch Produzenten ihre Interessen artikulieren können. Produzenten können in diesem Zusammenhang sowohl Fachbereiche und interne Dienstleister als auch – als Partner – private Organisationen und kommerzielle Unternehmen sein. Mit diesem gemeinsamen Lernen unterschiedlicher Partner (z.B. Politik, Verwaltung, Wirtschaft, Verbände, Bürger) werden Wege eröffnet, Wissen in der Kommune zu akkumulieren und so für die Produktion nutzbar zu machen. Die Beteiligung dient nicht dazu, die Mechanismen des demokratisch gewählten Rates auszuhebeln, sondern ist eine zusätzliche Möglichkeit, die Formulierung politischer Ziele zu konkretisieren und die Problemlösungsfähigkeit der Politik zu verbessern.

In Düsseldorf ist auf Initiative des Gartenamtes eine Bürgerbefragung durchgeführt worden, die als Beispiel für neue Wege der Informationsgewinnung dienen kann:

Bürgerorientierung – ein Placebo? Das Beispiel Düsseldorf

Robert Kösling

Die Ausrichtung des kommunalen Dienstleisters an den Bedürfnissen und der Nachfrage der Kunden, Nutzer und Bürger gilt als ein Kernelement zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit. Das Garten-, Friedhofs- und Forstamt der Stadt Düsseldorf veranlasste aus eigener Initiative im Jahr 1999 eine schriftliche Bürgerbefragung zu den Parks, Grünanlagen, Friedhöfen, Kleingärten und Forsten der Landeshauptstadt. In Zusammenarbeit mit dem Amt für Statistik und Wahlen wurden 3500 Bürger nach einem systematischen Zufallsprinzip ausgewählt. Die Rücklaufquote betrug 41%.

Hervorzuheben ist der Aufbau der Befragung, der neben generellen Einschätzungen der Bürger zur Situation in den Anlagen auch Nutzung, Bedürfnisse und Änderungswünsche abdeckte. So wurde beispielsweise die Frequentierung der Anlagen abgefragt, die Aufschluss über die Nutzungsschwerpunkte gibt und somit einen erhöhten Unterhaltungsbedarf markiert. Schwerpunktsetzungen konnten auch über die Abfrage der Nutzungsarten nachvollzogen werden. Gestaltungs- und somit Investitionsentscheidungen mussten berücksichtigen, dass eher die Erholung mit gesundheitlichen Aspekten als der Sport in den Anlagen im Vordergrund steht. Defizite konnten so insbesondere bei den Ausstattungselementen (Bänke, Abfallbehälter, Toiletten,

etc.) und den Spielplätzen identifiziert werden. Die Forderung nach besserer Spielplatzausstattung führte zu finanziellen Zusagen im kommunalen Wahlkampf, die später auch realisiert wurden. Weitere Informationen wurden zu den Wünschen nach Flächenangeboten, der Ausstattung, der Gestaltung und der Sicherheit in den Anlagen gewonnen. Gleichzeitig reklamierten die Bürger eine zu geringe Informationsdichte in Bezug auf die Aktivitäten des Gartenamtes.

Das Gartenamt reagierte und versucht – über die traditionelle Kommunikation via Zeitungsartikel hinaus gehend – neue Formen zu finden. Im Jahr 2002 wurden die Öffnungszeiten des Amtes verlängert. Termine können auch außerhalb der Sprechzeiten vereinbart werden. Telefonanfragen werden, wenn möglich, direkt beantwortet. Jeder Anschluss verfügt darüber hinaus über eine Mailbox, die regelmäßig abgehört wird. Die Kommunikation wurde in den letzten Jahren durch diese verbesserte telefonische Erreichbarkeit, mehrere Inter- und Intranetseiten, eine Servicetheke und die direkten Bürgerkontakte mit den Betriebshöfen oder Kolonnen vor Ort verbessert. Auch werden Bürger bei Bauprojekten und Kinder bei der Gestaltung von Spielplätzen beteiligt. Zur weiteren Verbesserung haben eine Reihe von Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen an einem Verhaltenstraining für den Umgang mit Kunden und Bürgern teilgenommen.

Ein systematisches Beschwerdemanagement ist im Aufbau. Erste Erfahrungen konnten über die Rückmeldungen der Servicetheke sowie die interne Auswertung von Telefonanfragen gewonnen werden.

Das Beispiel Düsseldorf zeigt, dass Bürgerorientierung auf vielen Wegen realisiert werden kann. Ein effektiver Nutzen wird sich nur dann ergeben, wenn die unterschiedlichen Instrumente für verschiedene Zielfindungen treffsicher und kontinuierlich angewendet werden.

In Kombination mit den betrieblichen Informationen können auf diese Weise Innovationen entwickelt und letztlich Wege zur lokalen Problemlösung gefunden werden (vgl. Wegener 2002a). Darüber hinaus ermöglicht die Akkumulation von Wissen durch Beteiligung und Partnerschaften den Aufbau von Ressourcen, die es der Kommune erlauben, als starker Einkäufer auf dem Markt aufzutreten, »um die Waren, welche sie kaufen wollen, deutlich zu definieren (damit es nicht skrupellose oder weniger erfahrene Anbieter für sie tun); um zuverlässige Anbieter hoher Qualität zu finden (damit sie nicht jedem, der auf eine Ausschreibung antwortet, auf Gedeih und Verderb ausgeliefert sind); und um zu wissen, wie die Qualität dessen, was sie gekauft haben, zu beurteilen ist (um sicherzustellen, dass Waren und Dienstleistungen halten, was sie versprechen)« (Wegener 2002a, 61).

Das betriebliche Berichtswesen ist also nicht ausreichend für die strategische Steuerung unterschiedlicher Dienstleistungsproduzenten. Interne Dienstleister können und werden immer nur Informationen über die unmittelbaren Produktionsprozesse übermitteln (z.B. Produktkosten, Anzahl der Beschwerden pro Produkt, Schnitthöhe Straßenbegleitgrün, Anzahl der Nasswischquadratmeter, Servererreichbarkeit). Diese sind aber keine ausreichende Grundlage für die strategische Zielformulierung durch die Politik, weil mittels Kosten- und Produktionsdaten keine Ergebnis- und Wirkungsziele formuliert werden können.

3.1.3.Strategische Steuerung lokaler Dienstleistungsproduzenten

Die wirkungsorientierte Steuerung der Politik gegenüber den Dienstleistern konzentriert sich nicht auf Leistungen und Produkte, sondern untersucht, ob die den Nutzer erreichenden Leistungen die beabsichtigten Ergebnisse erzielen (vgl. Heinz 2000; KGSt 2000; Hill und Wegener 2002) – unabhängig davon, ob es sich um eigene interne Dienstleister handelt oder um private Dienstleistungsanbieter.

Das wesentliche Steuerungsinstrument der Politik – der traditionelle kommunale Haushalt – kann Zielbestimmungen nicht darstellen (vgl. Bals 1998). Dieser Mangel an Zielsetzungsfähigkeit der Politik erfuhr mit dem Neuen Steuerungsmodell insofern eine Verbesserung, als die Selbststeuerung der Verwaltung dank der Zieltransparenz im Produktbudget offen gelegt wird und im Bedarfsfall durch die Politik »nachgebessert« werden kann. Unbearbeitet ist jedoch auch weiterhin die Formulierung von Wirkungszielen und deren Verknüpfung mit den Ressourcen-, Programm- und Produktzielen geblieben. Der Politik fehlen die Instrumente, um Wirkungen zu messen. Reformelemente wie Produktbildung und Budgetierung, neues Haushalts- und Rechnungswesen nebst Kostenrechnung sowie Controlling sind Instrumente, die einer binnenfokussierten Verwaltungslogik folgen. Mit ihnen kann zwar die Wirtschaftlichkeit der Dienstleistungsproduktion verbessert werden, jedoch sind sie ungeeignet für die Evaluation politisch intendierter Wirkungen. Controlling ist bisher überwiegend operativ und intern ausgerichtet und konzentriert sich maßgeblich auf die Bereitstellung von Daten zur Wirtschaftlichkeit, gewonnen aus der Haushalts- und Kostenrechnung.

Strategisches Management und Controlling konzentrieren sich demzufolge im Wesentlichen auf die folgenden Fragestellungen (vgl. Heinz 2000, 2002; KGSt 2002):

- Was wollen wir erreichen (Ergebnisse und Wirkungen)?
- Was müssen wir dafür tun (Programme und Produkte)?

- Wie müssen wir es tun (Prozesse und Strukturen)?
- Was müssen wir dafür einsetzen (Ressourcen)?

Diese Anordnung von Zielfeldern und Leitfragen ist für die Kommune neu. Die Verwaltungsreformbemühungen in den 90er Jahren setzten vor allem bei den Programmen und Produkten an, ohne danach zu fragen, was eigentlich damit erreicht werden soll. »Die dominante Handlungslogik kommunaler Steuerung war gleichsam doppelt tragisch« (Wegener 2002b, 76).

Um die zentralen Fragen der wirkungsorientierten Produzentenführung zu beantworten, kann der aus vier Teilschritten bestehende folgende Weg eingeschlagen werden (vgl. Heinz 2000, 2002):

Ergebnisse und Wirkungen: Was wollen wir erreichen?

Bei der Formulierung von Ergebnis-/Wirkungszielen ist es wichtig zu beachten, dass nicht die Ressourcen oder das »Wie« der Leistungserstellung, sondern die beabsichtigten Ergebnisse und Wirkungen der Kommune Gegenstand der Zielsetzung sind. Es sollte noch keine Verbindung zu den Programmen und Produkten der Kommune erstellt werden. Dies folgt erst im nächsten Schritt. Um Ergebnisse und Wirkungen operationalisierbar zu machen, muss über die strategischen Ziele eindeutig ersichtlich sein, was als Erfolg oder Misserfolg zu werten ist. Dies ist immer dann gegeben, wenn ein Ergebnis oder eine Wirkung quantifiziert werden kann und diese Werte sich an eindeutige, verantwortliche Fach- und Budgetbereiche richten.

Prioritäten und Zielsetzungen der Kommune bedeuten immer, nicht alle Tätigkeitsfelder als gleichermaßen wichtig zu betrachten. Bestandteil strategischer Steuerung ist deshalb auch, festzulegen, in welchen Dienstleistungsbereichen sich die Kommune nicht mehr engagieren möchte oder kann. Strategisches Management kann somit auch den Rückbau von nicht mehr nachgefragten Dienstleistungsbereichen umfassen (Vgl. Kap.3.4.).

Programme und Produkte: Was müssen wir dafür tun?

Die Ergebnis- und Wirkungsziele als Kristallisationspunkt für alle weiteren Schritte der strategischen Steuerung müssen in ein Produktkonzept eingepasst werden. Durch die Definition von Programmen und Produkten wird die Frage beantwortet, was die Kommune für das Erreichen der Ergebnis- und Wirkungsziele tun möchte. Es empfiehlt sich, die Entwicklung von strategischen Programm- und Produktzielen auf eine Markt- und Wettbewerbsanalyse sowie eine Stärken-Schwächen-Analyse zu stützen (vgl. Heinz 2000; KGSt 2002).

Hier schließt sich die Frage nach der optimalen Erstellungsform an, deren Beantwortung klären soll, welche Organisationslösung unter den Aspekten der strategischen Relevanz und Spezifität einer Dienstleistung wirtschaftlich optimal ist (vgl. Reichard 1998a).

Die strategische Steuerung und die Organisationslösung des Landratsamtes Ludwigslust verdeutlicht das beschriebene Vorgehen.

Strategische Steuerung im Landratsamt Ludwigslust

Christoph Andersen

Das Landratsamt Ludwigslust hat sich im Jahre 2001 als erste deutsche Kommune dazu entschlossen, sämtliche IT-Dienstleistungen an das externe Dienstleistungsunternehmen Deutsche Telekom AG auszulagern (Outsourcing). Mit der Auslagerung verfolgt das Landratsamt das Ziel, die Modernisierung der eigenen IT-Infrastruktur, insbesondere im Desktop- und Netzwerkbereich, voranzutreiben und zugleich Wirtschaftlichkeitsgewinne für die Konsolidierung des kommunalen Haushaltes zu realisieren. Das Outsourcing der Informationstechnologie ist schnell mit der Erkenntnis verbunden gewesen, dass der sinnvolle Einsatz von IT in ausgelagerten Produktionsstrukturen die Ablösung bisheriger traditioneller Steuerungsverfahren und die übergreifende Koordination und Planung des gesamten IT-Einsatzes erfordert. Zu diesem Zweck wurde die zentrale Struktureinheit »Informationsmanagement« beim Landrat gebildet, die aus einem so genannten Informationsmanager besteht.

Mit dem Informationsmanager ist eine unternehmensähnliche Chief Information Officer – Position geschaffen worden, die die Belange der IT auf Vorstandsebene vertritt und dafür sorgt, dass die IT nicht mehr als Querschnittsaufgabe des Hauptamtes, sondern als strategische, wettbewerbsrelevante Ressource in der Kommune wahrgenommen wird. Der Informationsmanager fungiert zum einen als zentrale Steuerungsstelle in IT-Angelegenheiten und zum anderen als Vertreter des Landratsamtes gegenüber dem Vertragspartner Deutsche Telekom AG. Dazu gehören die Aufgaben der allgemeinen Planung und Koordination des kommunalen IT-Einsatzes, die Festlegung des IT-Budgets, die Definition von Standards für Soft- und Hardware sowie das Auftragsmanagement. Darüber hinaus nimmt der Informationsmanager sämtliche Aufgaben der Vertragssteuerung gegenüber dem Dienstleister wahr (IT-Controlling). Dazu gehören neben der Überwachung des Dienstleistungsvertrages (z.B. Begleitung des zyklischen Roll-outs neuer Infrastruktur) auch die Information des Dienstleisters bei Störungen in Bezug auf die vertragliche

Leistungserbringung sowie die Mitwirkung bei der Auswahl fachbezogener Informationstechnik.

Das Landratsamt Ludwigslust hat mit der Einrichtung des IT-Managements eine Instanz geschaffen, um einem Steuerungsvakuum zu begegnen, das durch die Auslagerung der IT und damit einhergehende Abwanderung von Beschäftigten aus der Kernverwaltung entstanden wäre.

Prozesse und Strukturen: Wie müssen wir etwas tun?

Hierbei geht es um die optimale Organisations- und Prozessform für die Erstellung von Dienstleistungen. Diese Frage spielt eine große Rolle im kommunalen Management, vor allem wegen der Privatisierungsdiskussion in Verbindung mit der »schlanken Kommune« (vgl. Hill 1998). Hier wird intensiv über neue Organisationsformen (z.B. dezentrale Fach- und Ressourcenverantwortung) sowie über veränderte Betriebsformen und teilselbstständige Einheiten neben der Kernverwaltung (z.B. Eigen- und Regiebetriebe) nachgedacht (vgl. Andersen und Reichard 2003; Reichard 1998b, 2003). In der Vergangenheit lag der Schwerpunkt der Reformen im öffentlichen Sektor auf den Strukturen bürokratischer Organisation, die Prozesse standen selten zur Debatte. Auch die Einführung von EDV in den 80er Jahren veränderte die Arbeitsteilung in den öffentlichen Verwaltungen nicht (Gimmer 2003).

Die Wettbewerbsfähigkeit interner Dienstleister ist ohne eine grundlegende Erneuerung der Arbeitsprozesse nicht denkbar. Das bereits mehrfach erwähnte Konzept der strategischen Steuerung (vgl. Heinz 2000) setzt daher auch ein deutliches Zeichen, indem den Prozessen eine wesentlich höhere Rolle zugemessen wird.

Ressourcen: Was müssen wir dafür einsetzen?

Ein Produktkonzept muss die Frage der Ressourcen einbeziehen, um die gewünschten Wirkungen zu erreichen. Zu diesem Zweck müssen die Budgets konsistent und systematisch mit den Zielen verknüpft werden. Die strategische Ressourcenplanung ist zunächst mittelfristig angelegt, d.h. die finanziellen Folgen bestimmter Strategien werden über einen Zeitraum mehrerer Jahre hinweg abgeschätzt. Darauf aufbauend erfolgt dann die jährliche Budgetplanung.

Zentrales Element der Budgetierung bzw. der Haushaltsplanerstellung ist die Vorgabe von Budget-Eckwerten für die einzelnen Produzenten durch den Rat (vgl. Bals 1998; Bals 1999). Auf der Grundlage der kommunalen Strategie erarbeiten die lokalen Produzenten einen Vorschlag, welche Ziele im Rahmen des Budgets verwirklicht werden sollen (vgl. Bals 2000a; Bals 2000b). Aus der Zusammenführung der

Produzentenbudgets und –strategien mit den kommunalen Zielen sowie der gegenseitigen Abstimmung resultiert der Beschluss eines (produktorientierten) Haushalts durch den Rat. Der Haushalt dokumentiert und leitet als eine Art Hauptkontrakt oder Businessplan die Arbeit der einzelnen Produzenten.

Bei der Kalkulation der Budgeteckwerte dominieren zwei Verfahren. Zum einen sind Eckwerte selten mehr als (lineare) Fortschreibungen des Ressourcenverbrauchs oder technokratische Ableitungen aus dem erwarteten Steueraufkommen und den fixen Kosten. Zum anderen werden Eckwerte relativ willkürlich im Zuge von Pauschalkürzungen gesetzt bzw. verändert.

Notwendig ist ein Verfahren, das die Vorteile der top-down Vorgaben von Globalbudgets mit den Vorteilen der bottom-up Kalkulation verbindet und als Ergebnis die Szenarien und strategischen Handlungsvorschläge der Produzenten einbeziehend einen Eckwertebeschluss der politischen Gremien liefert. Für die Entscheidung, wie die Ressourcen schwerpunktmäßig verteilt werden sollen, haben drei Faktoren besondere Bedeutung (vgl. Heinz 2000):

- Wirkungs- und Produktziele,
- Budget je Jahr sowie
- Gesamtbudget über drei Jahre.

Ergebnis ist ein Globalbudget für die einzelnen Produzenten, auf dessen Grundlage die Produzenten ihre strategische Planung verfeinern. Die abzustimmenden Ergebnisse bilden schließlich die Grundlage für den Haushaltsplan und die Kontrakte mit den Produzenten. Wenn die Budgetierung und der produktorientierte Haushalt als Aufgaben der strategischen Steuerung betrachtet werden, erlangen sie eine herausragende Bedeutung, denn sie verfolgen die Ziele:

- Schaffung von Transparenz über Ressourcenbestand und Ressourcenverbrauch auf der Inputseite.
- Konsistente Verknüpfung von Ressourcenentscheidungen mit Fragen der Effektivität (Ergebnisse/Wirkungen) und Effizienz (Programme/Produkte).
- Anreize zu mehr Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit durch dezentrale Fach- und Ressourcenverantwortung im Rahmen von Zielvorgaben.

Der produktorientierte Haushalt ist primär nach Organisations- bzw. Produktbereichen gegliedert, enthält nicht nur Aussagen zu den Leistungen, sondern auch zur zukünftigen Entwicklung des Produktportfolios und der Marktpositionierung und verknüpft schließlich produktorientierte Fachziele mit Finanzziele. Die Länge und Detailgenauigkeit von Kontrakten variiert in den einzelnen Kommunen. Oftmals ist das Kontraktmanagement noch durch eine detaillierte Organisations- und Aufgabenorientierung geprägt, die Problemlösungs- und Ergebnisorientie-

rung hingegen noch unterentwickelt. Idealtypisch sollte der Haushalt von der Politik, also den Fachausschüssen und dem Hauptausschuss formuliert werden (strategische Ziele und wichtige Projekte), während die internen Leistungsproduzenten über die Verwaltungsführung die Ziele mit konkreten Produkten auffüllen. Operative Finanz- und Produktionsdaten (z.B. detaillierte Budgetpositionen, Anzahl Personalstellen) sollten zu Gunsten folgender Informationen in den Hintergrund treten:

- Markt- und Produktentwicklung,
 - Wirkungsvorgaben,
 - Bezeichnung der Produktgruppen,
 - Aufstellung der erwarteten Kosten und Erlöse pro Produktgruppe, somit die benötigten Netto-Mittel aus staatlicher Finanzierung (Budgets),
 - Vorgaben für Qualität, Quantität und zeitliche Verfügbarkeit der Leistung (Leistungsziele) sowie
 - Indikatoren, die Hinweise über das Erreichen der vorgegebenen Ziele geben.
- Die politischen Zielvorgaben aus dem Hauptkontrakt müssen auf Produzentenebene konkretisiert und ergänzt werden. Dazu dienen so genannte Fachbereichskontrakte, im Folgenden dargestellt am Beispiel des Dortmunder Systemhauses.

Vertragsmanagement Dortmunder Systemhaus

Christoph Andersen

Durch die Ausgliederung der städtischen IT in den Eigenbetrieb Dortmunder Systemhaus wurde eine klare Auftraggeber/Auftragnehmer-Trennung vollzogen. Die Kunden beauftragen heute das Systemhaus mit der Produktion von verschiedenen IT-Leistungen (»Keine Leistung ohne Auftrag«). Der Auftrag zur Leistungserstellung wird nach Abschluss von Verhandlungen durch rechtsverbindliche Verträge fixiert, die Regelungen zu den Leistungsmengen, Qualitäten und Preisen enthalten. Die Leistungsbeziehungen werden grundsätzlich durch zwei unterschiedliche Dienstleistungsverträge gestaltet: Rahmenvereinbarungen und Einzelvereinbarungen. Erstere werden für Leistungen abgeschlossen, die in Menge, Aufwand und Preis nicht exakt kalkulierbar sind. Dazu gehören etwa die Umsetzungsprojekte von Anwendungen mit verwaltungsweiter Bedeutung sowie die Nutzung der IT-Infrastruktur (z.B. Netze, Server, Internet). Die Rahmenvereinbarungen werden regelmäßig durch Einzelverträge konkretisiert. Der Abschluss von Einzelverträgen ist die Regel für die Ausgestaltung der Leistungsbeziehungen zwischen dem Systemhaus und Stadtverwaltung. Einzelvereinbarungen werden für Dienstleistungen abgeschlossen,

die sich nach Menge, Aufwand und Preis genau beschreiben lassen. Dazu zählen alle weiteren Dienstleistungen des Systemhauses, vor allem Beratungsleistungen, IT-Endgeräte (PC, Drucker etc.), IT-Serviceleistungen und Schulungen. So wird beispielsweise zwischen den Fachbereichen und dem Systemhaus für die Aufstellung und Nutzung eines PCs ein Einzelvertrag abgeschlossen; die Fachbereiche entrichten anschließend eine PC-Miete. Ein weiteres Beispiel ist der Abschluss von Einzelvereinbarungen im Bereich IT-Serviceleistungen. In der Regel fällt der First-Level Support in den Verantwortungsbereich der Fachbereiche und wird dort von den TIV-Koordinatoren (TIV: Technikunterstützte Informationsverarbeitung) wahrgenommen. Diese Struktur hat sich jedoch nicht für alle Fachbereiche der Stadtverwaltung als effektiv erwiesen. Insbesondere trifft dies auf stark dezentral organisierte Einheiten zu (z.B. Fachbereich Bürgerdienste/Bezirksverwaltungsstellen). Deshalb ist es den Fachbereichen und dem Systemhaus möglich, durch individuelle Servicevereinbarungen vertraglich die genaue Aufgabenabgrenzung zwischen First- und Second-Level Support zu regeln. Hierdurch kann der Fachbereich die genaue Leistungstiefe der Supportleistungen des Systemhauses im First-Level Support bestimmen, indem er Aufgaben an das Systemhaus zurückgibt. So werden beispielsweise auf der Grundlage von Einzelverträgen zwischen dem Fachbereich Bürgerdienste und dem Systemhaus bestimmte Aufgaben der TIV-Koordinatoren gemäß einer kundenindividuellen Leistungsbeschreibung durch Mitarbeiter des Systemhauses wahrgenommen und damit rezentralisiert. Die Unterstützungsleistung wird telefonisch, via Fernwartung oder im Vor-Ort-Service erbracht.

3.1.4. Strategisches Controlling

Strategisches Controlling kann das kommunale Management verbessern und die Politik bei der Organisation des kommunalen Wettbewerbdesigns dahin gehend unterstützen, dass lokale Probleme möglichst wirksam und nachhaltig gelöst werden. Es dient der Politik dabei als strategisches Instrument der Steuerung dezentraler Dienstleistungsproduzenten, nicht als Kontrollinstrument für die Dienstleister. Daher unterscheiden sich die Aufgaben des bislang vernachlässigten strategischen Controllings grundsätzlich vom internen Controlling, das vor allem die Aufgabe der betriebswirtschaftlichen Steuerung der dezentralen Einheiten übernimmt und auf diese Weise die Effizienz der Dienstleistungsproduktion mit Instrumenten der Kostenrechnung und Budgetierung überprüft (vgl. Kap. 3). Bisher haben die Kommu-

nen im Rahmen des Neuen Steuerungsmodells die Etablierung eines operativen Controllings vorangetrieben. Die Auswertung des Haushalts- und Rechnungswesens oder der Kostenrechnung allein ist aber für eine strategische Steuerung der Verwaltung unzureichend, da sie kein Urteil über die Ergebnis- bzw. Wirkungsziele ermöglichen. Demnach kommt einem strategischen Controlling eine besondere Bedeutung zu. Es soll nicht nur die Unterstützung der strategischen Planung und Kontrolle sicherstellen, sondern auch die Versorgung mit strategisch relevanten Informationen.

Strategisches Controlling auf kommunaler Ebene ist auf Grund verschiedener Probleme betrieblicher Steuerung notwendig, die darauf zurückzuführen sind, dass eine hoch ausdifferenzierte Arbeitsorganisation bestimmte Koordinationsdefizite aufweist. In Kommunalverwaltungen überwiegt meist eine Koordination mittels Hierarchie, Standardisierung und Finanzmittelinputs. Eine eigenständige Koordinationsfunktion hat sich in der traditionellen Kommunalverwaltung nicht herausgebildet, was dazu führt, dass zwischen den Managementfunktionen keine Koordination (z.B. Planung, Kontrolle und Informationsversorgung) stattfindet. So nehmen Dienstleister zwar kontinuierlich Planungen im Bereich ihrer Produkte und Finanzen vor, es erfolgt jedoch keine anschließende Kontrolle hinsichtlich der Übereinstimmung mit den kommunalen Zielsetzungen (vgl. Lüder 1993; Reichard und Wollmann 1996).

Durch seine Koordinationsleistungen erbringt das strategische Management einen wesentlichen Beitrag zur Überwindung der bestehenden Koordinationsprobleme und unterstützt damit die Schaffung von Wettbewerbsfähigkeit kommunaler Dienstleistungsproduzenten. Weiterhin ermöglicht es der Politik durch die Erbringung von Unterstützungsleistungen das optimale Wettbewerbsdesign zu bestimmen, bei dem die Dienstleistungsproduzenten hinsichtlich der kommunalen Ziele zur Lösung lokaler Probleme beitragen.

3.1.5. Zusammenfassung: Politische Steuerung lokaler Wettbewerbsstrategien

Die neuen Managementkonzepte der Ergebnissteuerung in Verbindung mit Vernetzungsstrategien und der Schaffung von Ressourcenautonomie haben die Defizite bürokratischer Organisation nicht beheben können, vielmehr sind neue Probleme aufgetreten oder bestehende Defizite intensiviert worden.

Durch die anfängliche Konzentration auf die Verbesserung der Effizienz wurde oft die Wirksamkeit des Verwaltungshandelns außer Acht gelassen. Zugleich ist

durch verselbstständigte Produzenten ein Auseinanderfallen der Organisation in der Kommune befördert worden.

Wettbewerbsfähigkeit und Effektivität werden nicht durch die strukturelle Organisation und die Effizienz einzelner Leistungsbereiche bestimmt. Entscheidend ist die Abstimmung der einzelnen Leistungsbereiche aufeinander.

Als Lösung muss eine strategische Steuerung entwickelt werden. Die Entwicklung strategischer Prioritäten und Handlungsleitlinien befähigt die Politik, die Vielzahl unterschiedlicher Dienstleistungsproduzenten im Sinne der Kommune und ihrer Ziele zur lokalen Problemlösung heranzuziehen.

Dabei kommt es allerdings nicht so sehr auf ein raffiniertes strategisches Managementkonzept an. Strategische Steuerung auf der Ebene der Politik sollte mit der Auslotung der Ziele und Wirkungen beginnen. Die eingehenden Bemühungen, die in der bisherigen Verwaltungsmodernisierung den Fokus auf die Effizienzverbesserungen konzentrierten, sind auf die Formulierung und die folgende Erreichung der Ziele umzulenken. Im Vordergrund muss in der Zukunft vermehrt das »Was« stehen, welches durch einen intensiven Diskurs der Politik festgelegt wird. Erst wenn klar ist, welche Ziele und Wirkungen für die Nutzer wünschenswert sind, darf die Effizienz der Umsetzung im Zentrum der Aktionen stehen.

3.2. Finanzbeziehungen zwischen Dezentralisierung und Zentralisierung

Marcus Beck und Stephan Selle

Die Gestaltung der Finanzbeziehungen zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer hat maßgeblichen Einfluss auf die Wettbewerbsfähigkeit interner Dienstleister, die sich in einem marktlichen oder markt-ähnlichen Umfeld befinden (Wegener 2002a). In diesem Kapitel werden die Finanzbeziehungen zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer thematisiert, im Kapitel 4.2 steht die Optimierung der Kostenstrukturen aus Sicht der internen Dienstleister im Vordergrund.

Das Kapitel beschäftigt sich zunächst mit einer Grundvoraussetzung für die Schaffung von Wettbewerbsfähigkeit: Die Autonomie über Ressourcen (Reichard 1994; Siemer 2002; Wegener 2002a). Dezentrale Ressourcenverantwortung umfasst mehr als nur die Ressource Finanzen mit der Freiheit der Verwendung von Mitteln innerhalb eines festgelegten Budgets. Auch die Ressourcen Personal (Rekrutierung, Qualifizierung, Entlohnung), Organisation (Organisationsform, Arbeits- und Ge-

schäftsprozesse), Betriebsmittel, Investitionsgüter, Immobilien und Informationen müssen berücksichtigt werden. Das Verfügungsrecht über die Ressourcen soll nach der Idee der Dezentralisierung der Fach- und Ressourcenverantwortung beim verantwortlichen Leiter einer Geschäftseinheit liegen. Die Neuordnung soll ermöglichen, dass dezentrale Einheiten eigenverantwortlicher, flexibler, zeitgerechter und problemorientierter handeln können, ohne für jede betriebliche Detailentscheidung die Zustimmung der administrativen oder politischen Führung einholen zu müssen.

Aufbauend auf diesen Grundlagen werden wichtige Kriterien für Preisvergleiche vorgestellt, wobei zunächst die Definition von Dienstleistungen durch die politischen Entscheidungsträger unter Mitwirkung der Nutzer im Vordergrund steht.

Defizite der traditionellen Kameralistik

Gerade bei den Finanzbeziehungen von Kommunen bestehen nach wie vor erhebliche Defizite, da die Kommunen und ihre Betriebe traditionell ein kameralistisches Rechnungswesen verwenden.

Die Kameralistik ist geprägt durch eine hohe sachliche und zeitliche Bindung der Haushaltsansätze, die es kaum ermöglicht, finanzielle Mittel für einen anderen als den bezeichneten Zweck oder über das Haushaltsjahr hinweg in Anspruch zu nehmen (vgl. Lüder 2001). Darüber hinaus besteht eine starke Inputorientierung des Rechnungswesens, weil keine Informationen über die mit den bewilligten finanziellen Ressourcen zu erbringenden Leistungen bereitgestellt werden (vgl. Beyer und Plaß 2001; Bals 1998; Budäus 1994; Budäus 2000; Lüder 2001; Reichard 1994).

Zudem ist eine Konzentration der Haushalte auf die Ausgabenseite festzustellen. Die Ressorts verfolgen hiermit das Ziel, das aktuell zur Verfügung gestellte Budget im nächsten Jahr fortgeschrieben zu bekommen. Daraus resultieren Anomalien wie das Dezember-Fieber, da traditionell nur Budgets fortgeschrieben werden, die auch voll ausgeschöpft wurden. Eine Betrachtung des Werteverzehrs in einer Periode ist durch die Einnahmen- und Ausgabenrechnung somit nicht möglich. Wirtschaftliche Betrachtungen von Investitionen sind im Rahmen der Kameralistik ebenfalls nicht realisierbar.

Mit der Dezentralisierung der Fach- und Ressourcenverantwortung sollen diese Defizite behoben werden. Sie bedarf aber anderer Instrumente der Steuerung als die traditionelle bürokratische Organisation. Im Neuen Steuerungsmodell der KGSt soll die Dezentralisierung der Fach- und Ressourcenverantwortung

vor allem über die Instrumente »Produkthaushalt« und »Kontraktmanagement⁵« erreicht werden. Beide Instrumente zielen auf die Förderung der Ergebnissteuerung administrativen Handelns (Wegener 1998).

Die Dezentralisierung der Fach- und Ressourcenverantwortung ist nur in wenigen Kommunen umfassend realisiert worden. Die begrenzte Verbreitung begründet sich dadurch, dass auf Grund von Zurechnungsproblemen Personalressourcen nur sehr begrenzt dezentralisiert und durch die zeitversetzte Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung verschiedene Gemeinkosten nicht berücksichtigt werden. Zu viele Gemeinkosten werden nicht den Produktionseinheiten zugeordnet. In vielen Fällen wurde zwar die Verantwortung dezentralisiert, nicht aber das Verfügungsrecht über Ressourcen.

Eine Bilanz des Ist-Zustandes der deutschen Verwaltungsmodernisierung auf kommunaler Ebene kann in den folgenden Punkten skizziert werden:

- Die Dezentralisierung der Fach- und Ressourcenverantwortung hat zu einer Reorganisation klassischer Steuerungsfunktionen des alten Steuerungsmodells geführt. Die dienstleistenden Aufgaben der Ämter mit Querschnittsfunktionen sind neu geordnet worden. Unklare Entwicklungen zeigen sich bei dem Aufbau der so genannten Steuerungsdienste oder Einheiten zur Steuerungsunterstützung. Aufgaben und Zuständigkeiten weisen teilweise auf eine Machtkonzentration hin, die die dezentrale Fach- und Ressourcenverantwortung aushöhlt. Zum Teil sind interne Dienstleistungen Bestandteil der Steuerungsdienste, wobei die Fachbereiche keine Wahlmöglichkeiten besitzen (Abnahmeverpflichtung oder Kontrahierungszwang).
- Finanzwirtschaftliche Instrumente wurden in nahezu allen Kommunen eingeführt, die Mittelverwendung in kameralen Haushalten wurde flexibilisiert. Zu den häufigsten Veränderungen gehören die Einführung der gegenseitigen Deckungsfähigkeit von Haushaltstiteln im Bereich der Sachausgaben und die Auflösung von Sammelnachweisen. Zuschussbudgets nach Dienstleistungsbereichen und Globalbudgets sind ebenfalls in zahlreichen Kommunen realisiert worden. In nahezu allen Kommunalverwaltungen, die die Produktbildungsphase abgeschlossen haben, konzentrieren sich die Bemühungen auf den Aufbau der Kosten- und Leistungsrechnung und die Entwicklung von internen Verrechnungssystemen. Einige Kommunen haben die Möglichkeiten für Budgetüberträge eingerichtet, die aber

5 Nähere Informationen zu Kontraktmanagement sind den Ergebnissen einer Arbeitsgruppe aus dem von der Bertelsmann Stiftung, der Hans-Böckler-Stiftung und der KGSt initiierten Netzwerkes »Kommunen der Zukunft« unter der Internetadresse www.kommunaler-wettbewerb.de, Rubrik »Kontraktmanagement« zu entnehmen.

wegen der Finanzkrise der öffentlichen Haushalte nicht wahrgenommen werden können. Der Überschuss- bzw. der Defizitübertrag soll die Geschäftseinheiten motivieren, die einzelbetriebliche Effizienz in den Vordergrund zu stellen.

Der gegenwärtige Stand der Umsetzung des Neuen Steuerungsmodells zeigt aber auch einige Schwachstellen:

- Wenige Kommunen arbeiten im Bereich der Serviceleistungen mit einer internen Leistungsverrechnung.
- Wenige Kommunen können eine überzeugende Gemeinkostenverrechnung präsentieren oder haben eine Dezentralisierung der Ressourcenverantwortung jenseits der Sachausgaben – vor allem unter Einschluss der Personalkosten – durchgeführt.
- Die Flexibilisierung der Mittelverwendung erreichte darüber hinaus nur einige Kommunen, vor allem größere Städte, nicht aber die breite Masse der Klein- und Kleinstgemeinden.

In Kommunalverwaltungen bestehen Probleme mit der Einführung einer angemessenen Kosten- und Leistungsrechnung, da sie häufig nicht-relevante Daten liefert oder solche, die auf Grund fehlender dezentraler Verantwortung nicht als Entscheidungsinstrument genutzt werden können.

Das Instrument der internen Leistungsverrechnung findet ebenfalls keine konsequente Beachtung in der kommunalen Verwaltungspraxis. Es wird häufig nur verwendet, um bei den Mitarbeitern wirtschaftliches Denken zu fördern. Der Begriff »Spielgeld« für die Praxis der internen »pro forma« Verrechnung ist in der deutschen Verwaltung bereits bekannt (vgl. KGSt 2002, 23).

Generell ist festzuhalten, dass die Verbreitung der finanzwirtschaftlichen Reformelemente kein Indiz für eine effizientere und/oder eine effektivere Verwaltung darstellt.

Die Gestaltung der Finanzbeziehungen muss zwischen hinreichender Genauigkeit und hinreichender Wirtschaftlichkeit abgewogen werden. Für die Entwicklung wettbewerbsfähiger Dienstleister spielen die Finanzbeziehungen eine bedeutende Rolle. Es sind daher einige Mindestanforderungen hinsichtlich der Gestaltung der Finanzbeziehungen abzuleiten. Die Finanzrechnung muss ergebnisorientiert sein. Dies bedeutet, dass eine produktorientierte Leistungserfassung, eine Kostentransparenz, ein Einbezug der Investitionskosten des Dienstleisters sowie eine Ausweisung der Gemeinkosten nötig sind.

Internen Dienstleistern fehlen in vielen Kommunen also die Grundvoraussetzungen für die Entwicklung einer Wettbewerbsstrategie, wodurch ein ökonomisch rationales Verhalten im Sinne eines »öffentlichen Unternehmertums« behindert wird. Die Rücknahme zugesagter Spielräume – insbesondere eine Über-

schussmitnahme oder die Verwendung managementbedingter Einsparungen – hat »innovative« Verwaltungseinheiten eher bestraft. In zahlreichen Kommunen kam es in Krisenzeiten zu einem Rückfall in Richtung bürokratischer Steuerung. Ursache hierfür war ein Managementfehler der Verwaltungsführungen, die die den Instrumenten zu Grunde liegende Logik nicht übernommen haben. Dies deutet auf fehlendes Vertrauen in die Leistungsfähigkeit des Neuen Steuerungsmodells hin.

Wie sind demnach Finanzbeziehungen im Spannungsfeld von Dezentralisierung und Zentralisierung in der Kommunalverwaltung zu gestalten, um die Wettbewerbsfähigkeit der internen Leistungsproduktion zu erhöhen?

Interne Leistungsverrechnung und Gemeinkosten

Zentrale Fragestellungen bei der Leistungsverrechnung von internen Dienstleistungen unter Einschluss aller Kosten sind folgende:

- Wie umfassend sollen Kosten unter dem Großbegriff »Gemeinkosten« überhaupt den einzelnen Geschäftsbereichen der Verwaltung zugerechnet werden?
- Welche Kosten sollen verbrauchs- oder nutzungsgenau zugeordnet werden, welche Kosten sollen pauschal zugeordnet werden?

Leistungsverrechnungen spielen für interne Dienstleister eine bedeutende Rolle. Ihre Leistungen sind Teilleistungen für Produkte und Einrichtungen, die die Kommune ihren Bürgern kostenlos oder gegen Entgelt zur Verfügung stellt. Nach der Logik der Dezentralisierung der Fach- und Ressourcenverantwortung müssten interne Dienstleister sich über ihre Produkte refinanzieren: Interne Abnehmer der Leistung müssten zu mindestens 100% den betrieblichen Aufwand des internen Dienstleisters decken. Je mehr Kosten dabei in der Leistungsverrechnung berücksichtigt werden (Mieten, Abschreibung, Investitionen, Sachmittel, Personalkosten, Verbrauchsgüter, etc.), desto genauer kann auch ein externer Vergleich mit anderen – privaten – Anbietern realisiert werden (Vgl. hierzu Kap. 3.3.3.). Je ungenauer die Kostenberücksichtigung in internen Leistungsverrechnungen ist, desto günstiger kann die Leistungsverrechnung durchgeführt werden. Es macht wenig Sinn, jede Leistung oder jedes Verbrauchsgut einzeln zu verrechnen, wenn die Leistung oder das Produkt in großen Mengen nachgefragt werden. Die Produktion würde in einer Flut interner Rechnungsstellung und –begleichung versinken, die die möglichen Effizienzvorteile einer internen Leistungsverrechnung zunichte macht.

Daraus lassen sich folgende Merksätze bilden:

- Die unterschiedlichen Formen der Leistungsverrechnung müssen für jede Dienstleistung situativ beleuchtet werden. Anhand von Kriterien wie Häufigkeit

und Regelmäßigkeit einer Leistungserstellung muss die Zweckmäßigkeit des Einsatzes der jeweiligen Form überprüft werden.

- Es kann pauschal oder einzeln verrechnet werden. Diese Unterteilung kann durch individuelle Regelungen ergänzt werden. So kann zum Beispiel eine pauschale Abrechnung einer Dienstleistung zu Bedarfsspitzenzeiten oder bei außerplanmäßigen Aufträgen durch Einzelabrechnungen ergänzt werden. Die durchgängige Einzelabrechnung von Leistungen kann dagegen sehr unwirtschaftlich sein. Man bedenke in diesem Zusammenhang zum Beispiel das Schreiben einer Rechnung, die für jeden einzelnen Kleinkopierauftrag einer Verwaltungsdruckerei geschrieben werden müsste.
- Zu beachten ist bei der Leistungsrechnung auch die Gemeinkostenzurechnung. Um realistische Preise bilden zu können, müssen diese Gemeinkosten bekannt sein und bei Vergleichen zu anderen Anbietern auch berücksichtigt werden. Dabei ist im Einzelfall zu prüfen, ob Gemeinkosten, die der Dienstleister nicht beeinflussen kann, wie im Fallbeispiel die Umlage der Zentralen Leitung, aus Vergleichsgründen verrechnet werden sollen oder ob darauf verzichtet werden kann.

In Pinneberg fand sich ein Beispiel für eine erfolgreich eingeführte Leistungsverrechnung:

Interne Leistungsverrechnung in der Kreisverwaltung Pinneberg

Jörg Steinbrenner und Susanne Turlach⁶

Seit dem Haushaltsjahr 2003 werden beim Kreis Pinneberg die internen Serviceleistungen flächendeckend über haushaltswirksame Buchungen mit den Abnehmern der Leistungen abgerechnet. Der Kreis Pinneberg unternimmt damit einen weiteren Schritt zur wirtschaftlichen Verselbstständigung des Servicebereichs und zur Einführung von Wettbewerbselementen für Leistungen auf kommunaler Ebene.

Bereits im Jahr 1995 entwickelte der Kreis Pinneberg seine Aufbauorganisation auf Grundlage der zuvor definierten Produkte weiter: Neben den für die externen Produkte verantwortlichen Fachbereichen entstand so der Fachbereich Innerer Service als Vorgänger des heutigen Geschäftsbereichs Innerer Service. Wesentliches Merkmal dieser Fachbereichsstruktur war die konsequente

6 Jörg Steinbrenner ist seit dem 1. Oktober 2002 Leiter des seit diesem Datum bestehenden Geschäftsbereichs Innerer Service in der Kreisverwaltung Pinneberg; Susanne Turlach war bis Herbst 2003 Referentin und Controllerin des Geschäftsbereichsleiters.

Delegation der Verantwortung für die Organisation und für die Bewirtschaftung der personellen und finanziellen Ressourcen auf die Organisationseinheiten, die bereits zuvor die Fachverantwortung trugen.

Seit dem Jahr 1996 wurde die zunächst für die Personal- und einige Sachausgaben eingeführte Budgetierung kontinuierlich weiterentwickelt. Inzwischen finden Haushaltsberatungen ganz selbstverständlich auf Grundlage der für die einzelnen Verwaltungsprodukte definierten operationalen Ziele im Rahmen von Zuschussbudgets statt. Ein die operationalen Produktziele verbindendes strategisches Zielsystem befindet sich im Aufbau.

Nach Überprüfung aller internen Serviceleistungen auf die Möglichkeit des Bezugs von externen Anbietern wurde zum 1. Oktober 2002 der Geschäftsbereich Innerer Service geschaffen. In ihm vereinigen sich der Fachdienst Gebäudewirtschaft mit seinen zentralen Dienstleistungen wie Beschaffungen oder Postdienst, dem Druck- und Kopierservice, den Gebäudedienstleistungen einschließlich der Liegenschaftsverwaltung und der EDV-Service mit den Leistungen der Buchhaltung und Vollstreckung des Fachdienstes Rechnungswesen, den Rechtsberatungen und den Klage- und

Widerspruchsverfahren des Fachdienstes Recht und den allgemeinen Personaldienstleistungen sowie der zentralen Fortbildung und der Beratung in Organisations- und Personalfragen des Fachdienstes Personal- und Organisations-service. Auf Grundlage der Informationen, die mittels der seit dem Jahr 1997 betriebenen Kosten- und Leistungsrechnung gewonnen wurden,

Nach ersten Erfahrungen seit dem Jahr 2001 wurde die interne Leistungsverrechnung mit Beginn des Haushaltsjahres 2003 auf sämtliche Serviceleistungen des Geschäftsbereichs ausgedehnt. Auf Grund der Information, die mittels der seit dem Jahr 1997 betriebenen Kosten- und Leistungsrechnung gewonnen wurde, wurden für alle Leistungen Preise kalkuliert. Kalkulationsgrundlagen sind dabei die Vollkosten ohne die Kosten der ehrenamtlichen Selbstverwaltung und des Zentralbereichs⁷. Die Abnehmer der Leistungen erhalten monatlich Rechnungen und verbuchen diese haushaltswirksam als innere Verrechnungen. Die Berechnung erfolgt nach dem Muster »Menge x Preis«, wobei die Preise nach Stundensätzen und Stückkosten, z.B. für Kopien oder Fuhrparknutzungen, unterschieden werden. Damit die die Leistungen abnehmenden Fachdienste die Rechnungen auch begleichen können, wurden mit Beginn des Haushaltsjahres in allen Budgets und Teilbudgets entsprechende Ausgabe-Haushaltsstellen eingerichtet. Die Fachdienste des Geschäftsbereichs Innerer Service wiederum verbuchen ihre Erlöse auf entsprechende Einnahme-Haushaltsstellen.

7 Der Zentralbereich besteht u.a. aus dem Landrat mit seinem Büro, der zentralen Steuerungsunterstützung, dem Personalrat, der Gleichstellungsbeauftragten und der Rechnungs- und Gemeindeprüfung.

Das Jahr 2003 ist dabei ausdrücklich als Probephase gekennzeichnet, in der es zunächst galt, den Einstieg in die Preiskalkulation und die Rechnungsstellung zu erproben. Zielsetzung der Einführung der flächendeckenden internen Leistungsverrechnung ist es, im Rahmen der angestrebten wirtschaftlichen Selbstständigkeit im Laufe der nächsten Jahre über bereits heute bestehende punktuelle Maßnahmen hinaus mit externen Wettbewerbern konkurrieren zu können.

Erste Erfahrungen weisen darauf hin, dass damit nicht nur für die Anbieter der Serviceleistungen Veränderungen verbunden sind, sondern auch die Abnehmer der Leistungen sich auf diese für sie ebenso neue Situation einstellen müssen, wenn die Erstellung öffentlicher Dienstleistungen insgesamt stärker nach wirtschaftlichen Maßstäben beurteilt werden soll.

Für die Leistungsanbieter bestand eine wesentliche Herausforderung im Jahr 2003 zunächst darin, das Verfahren der Rechnungsstellung technisch zu unterstützen. Vor dem Hintergrund der im Rahmen der Einführung des Neuen Kommunalen Finanzwesens absehbaren Programmänderungen hat sich der Geschäftsbereich Innerer Service zunächst für eine Eigenprogrammierung unter Access entschieden. Diese soll noch im Jahr 2003 mit dem bestehenden EDV-Verfahren des Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesens über eine Schnittstelle verbunden werden, so dass dann auch die haushaltsrelevanten Buchungen EDV-unterstützt erfolgen können. Darüber hinaus wird der Geschäftsbereich lernen müssen, unter Marktbedingungen zu agieren, wobei fairer Wettbewerb nur vorstellbar erscheint, wenn nicht nur die Leistungsabnehmer, sondern auch der Geschäftsbereich als Leistungsanbieter auf dem Markt außerhalb der eigenen Verwaltung agieren kann. Die Abnehmer der Leistungen werden in der nächsten Zeit zunächst Erfahrungen mit der Ermittlung ihres quantitativen und qualitativen Bedarfs und dem damit verbundenen Ressourcenaufwand sammeln müssen. Letztlich werden sie – sollten die politischen und/oder rechtlichen Voraussetzungen geschaffen werden – auch die Kompetenz für die Auftragsvergaben vorhalten müssen.

Der Kontrahierungszwang und »go away« Kosten

In nahezu allen Kommunen besteht eine Abnahmeverpflichtung der Fachbereiche gegenüber internen Leistungen: Die Fachbereiche müssen die Leistung zu dem »kalkulierten« Preis des internen Leistungsproduzenten abnehmen (Kontrahierungszwang). Die KGSt empfiehlt Kommunen, internen Dienstleistern bis zur In-Wettbewerb-Setzung einen angemessenen Übergangszeitraum zuzugestehen (KGSt 2002, 20), der von zwei bis zu sieben Jahren reichen kann.

Bis dahin sind die Leistungen intern zu beziehen, was für den internen Dienstleister eine komfortable Position darstellt, da er sich über Absatz und Umsatz kaum Gedanken machen muss. Die Kosten der Dienstleistung werden verrechnet, was letztlich bedeutet, dass die Zwangsabnehmer der Leistung alle Kosten des internen Dienstleisters bezahlen müssen.

Der Kontrahierungszwang darf nicht dazu führen, dass lediglich die Abnahmeverpflichtung verteidigt wird, ohne aber die notwendigen organisatorischen und produktbezogenen Anpassungen vorzunehmen.

Vielfach argumentieren Fachbereichsleiter, dass bei einem Wegfall des Kontrahierungszwanges ihre eigenen Kosten sänken, da die Verpflichtung wegfiel, angeblich überteuerte Leistungen des internen Produzenten abzunehmen.

Wenn eine selbst erbrachte Dienstleistung teurer ist als die Leistungserstellung durch einen anderen Anbieter, wird oft »vorschnell« – aber in der Rationalität des einzelnen Fachbereichs konsequent – eine Dienstleistung aus der Hand der Kommune gegeben. Hierbei werden aber nicht die »wirklichen« Kosten verglichen, da Fix- und Transaktionskosten mit einzubeziehen sind. Denn die Beendigung einer Dienstleistung führt durch das Umsetzen des Personals auf andere Stellen oder durch Personalüberhang ebenso zu zusätzlichen Kosten für die Kommune wie der Unterhalt für nicht mehr genutzte Räume. Zudem müssen neue Vertragspartner gefunden werden, die Leistungen zu gleicher Qualität und in gleicher Zeit erbringen können. Dies erfordert einen höheren Zeiteinsatz für Angebotsvergleiche und für das Schreiben von Vergaben. Diese oft nicht voraussehbaren Kosten können zu einem beachtlichen Kostentreiber werden. Besonders bei ungenügenden Leistungen erhöhen sich diese Kosten, weil durch Verhandlungen oder Streitigkeiten mit den externen Anbietern produktive Arbeitszeit verloren geht. Kosten für die alternative Verwendung verbleibender Ressourcen müssen ebenso berücksichtigt werden wie entstehende Kosten bei freier Wahl des Dienstleisters. Dies kann im Einzelfall im Fachbereich zu Einsparungen führen, aber nicht notwendigerweise in der Gesamtorganisation: die »go away«-Kosten, die bei einem Fremdbezug tatsächlich entfallen, können geringer ausfallen als die Gesamtkosten der Leistung.

Personalkosten der Gemeinde als Wettbewerbsproblem?

Personalkosten bilden bei internen Dienstleistungen den größten Kostenanteil. Sie sind im öffentlichen Sektor oftmals deutlich höher als in vergleichbaren privaten Unternehmen. Obwohl gleiche Arbeiten ausgeführt werden, kommen zwei verschiedene Tarifverträge zur Anwendung, die z. T. von der gleichen Gewerkschaft aus-

gehandelt werden. Die überproportionale Steigerung der Einkommen von öffentlichen Beschäftigten in den unteren Einkommensklassen hat dazu geführt, dass die tariflichen Personalkostenunterschiede in einzelnen Bundesländern erheblich sind. Die Einkommen sind bisweilen bis zu einem Drittel höher als im privaten Sektor.

Dieser strukturelle Kostennachteil kann nur begrenzt durch betriebliche Optimierung ausgeglichen werden. Zu Hilfe kommt dabei die Nichtveranschlagung der Mehrwertsteuer im Fall des öffentlichen Anbieters, die den Kostenunterschied schmelzen lässt. Ein flexiblerer Einsatz von Personal ist auch innerhalb des Rahmens des Bundesangestelltentarifvertrages bzw. im Rahmen des Tarifvertrages für Arbeiter möglich. Ebenfalls werden von den Kommunen politische Kriterien der Auftragsvergabe nicht genutzt, die es ermöglichen, auch tarifliche Mindestanforderungen festzuschreiben. Wird dies versäumt, kann dies bei personalintensiven Dienstleistungen zu einem Preiswettbewerb auf dem Rücken der Beschäftigten führen: Der Wettbewerb reduziert sich auf einen Wettbewerb um niedrigste Personalausgaben.

Fasst man die bisherigen Aspekte zusammen, so bleibt festzuhalten, dass zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit interner Dienstleister im Zuge einer Dezentralisierung den Serviceeinheiten auch die Verantwortung für Finanz- und Personalressourcen zugestanden werden muss. Die Steuerung der Dienstleister erfolgt dann idealtypisch durch interne Verrechnung mit dem Kunden bzw. den Fachbereichen, die ebenfalls über eine entsprechende Ressourcenverantwortung verfügen müssen.

Bei der Frage nach der Nutzung interner Dienstleister oder externer Auftragnehmer müssen strategisch auch die langfristigen, weiterhin existierenden Kosten der Kommune berücksichtigt werden, durch die scheinbar preiswertere Vergaben an Dritte für die Kommune teurer werden können als die fortgeführte Eigenerstellung. Um wettbewerbsfähige Dienstleister zu erhalten, müssen außerdem Gemeinkosten differenzierter zugerechnet werden. Pauschalumlagen mit überproportionalen Gemeinkostenzurechnungen im Vergleich zur Privatwirtschaft verhindern dabei aussagekräftige Vergleiche.

3.2.1. Ressourcen und Preisvergleich

Leistungsverrechnung auf Basis der Vollkosten sichert keine Effizienz und Wirtschaftlichkeit des internen Anbieters. Die Kosten des internen Anbieters müssen mit den Kosten und Preisen alternativer Dienstleistungsproduzenten verglichen werden. Zum Management interner Dienstleister gehört, dass die Kosten durch die Erlöse gedeckt werden. Wer auf längere Sicht seine Leistungen nur mit Verlust oder

mit »überhöhten« Verrechnungspreisen in Verbindung mit einer Abnahmeverpflichtung der Ziel-Kunden realisieren kann, wird langfristig nicht bestehen. Erster und wichtiger Schritt im Zielfeld Ressourcen ist deshalb die kontinuierliche Analyse und Steuerung des Budgets (vgl. KGSt 2002, 23). Zwei Fragen sind zunächst maßgeblich:

- Welches Finanz- bzw. Budgetergebnis wird insgesamt für den internen Dienstleister erreicht, wenn die in den vorangehenden Zielfeldern angestrebten strategischen Ziele planmäßig realisiert werden?
- Welchen positiven oder negativen Beitrag leisten hierzu die einzelnen Geschäftsfelder bzw. Programme/Produkte?

Notwendig ist die verursachungsgerechte Kalkulation der Kosten und Erlöse nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen (Vgl. Kap. 3.1.). Dabei sollte die Planung des folgenden Jahres stets in eine mittelfristige Planung zumindest der nächsten drei Jahre eingebettet sein, deren Ergebnis der Budgetplan ist. In Abhängigkeit von den Ergebnissen der Umfeldanalyse sollten Budgetanalysen mit so genannten Risikoanalysen verbunden werden, um zu sehen, wie sich die Planbudgets verändern, falls bestimmte Annahmen nicht zutreffen.

Der zweite wichtige Schritt im Zielfeld »Ressourcen« sind Preis- und Kostenanalysen. Schließlich hängt die Erreichung der Budgetziele davon ab, ob die mit den bisherigen strategischen Zielen verbundenen Kostenentwicklungen in solcher Weise mit der daraus resultierenden Preispolitik einhergehen, dass die erwarteten Absatzziele realisiert werden können. Die eigenen Kostenpreise müssen mit den Marktpreisen von (potenziellen) Wettbewerbern und/oder im Rahmen von interkommunalen Vergleichen mit den Kostenpreisen anderer interner Dienstleister verglichen werden können. Da selten mehrere Anbieter exakt dieselben Leistungen mit denselben Dienstleistungsmerkmalen erbringen, stellen höhere Preise keine Schwäche dar, wenn damit eine höhere Leistungsqualität verbunden ist, die von der Zielgruppe unter dieser Bedingung im erwarteten Ausmaß nachgefragt wird.

Im Zielfeld »Ressourcen« geht es weiter um die Frage, wie definierte Leistungs- und Dienstleistungsstandards effizient erzeugt werden können.

Zum Einsatz können hier verschiedene Instrumente wie die Kostenstrukturanalyse und die Investitionsstrategie kommen. Letztlich sind auf transparenten Definitionen von Produkten und Leistungen basierende Preisvergleiche die wichtigste Voraussetzung für die Schaffung von Wettbewerbsfähigkeit.

Nachhaltige Definition von Produkten und Leistungen

Es gibt vier mögliche Akteursgruppen, die öffentliche Produkte und Leistungen definieren können:

- politische Akteure

Eine Möglichkeit ist die Definition von Produkten und Leistungen durch die politischen Akteure zur Formulierung von Leistungen und Wirkungszielen sowie deren Evaluation.

- Nutzer

Der Leistungs- oder Produktabnehmer definiert die erforderlichen Produkte und Leistungen.

- Eigendefinition durch den Produzenten

Der ausführende Dienstleistungsersteller erstellt ein Leistungsprofil und übernimmt die Ausführung der Leistungen selbst.

- Definition durch potenzielle Anbieter

Möglich ist auch die Definition durch Leistungsanbieter, die potenziell zur Leistungserstellung befähigt sind.

Die Leistungsdefinition findet idealtypisch auf zwei Ebenen statt, die als strategische und operative Ebene veranschaulicht werden können. Auf der strategischen Ebene definiert die Politik unter Einbezug des Nutzers die Leistungs- und Wirkungsziele, während auf der operativen Ebene der potentielle Anbieter die Maßnahmen zur Zielerreichung definiert. Auf der operativen Ebene muss die technische Leistungsbeschreibung in Kooperation mit Konkurrenten und potentiellen Anbietern erörtert werden. Die Leistungsbeschreibung muss auf strategischer und operativer Ebene Grundlagen für die Qualitätssicherung und Qualitätsevaluation liefern.

Zu einer umfassenden Leistungsbeschreibung gehört die Berücksichtigung der Qualitätsziele vor dem Hintergrund der Effizienz, der Effektivität sowie der Angemessenheit der Leistungen (vgl. Oppen 1995; Schedler und Proeller 2000). Preisvergleiche, die die beschriebenen Voraussetzungen umfassen, stärken die Wirkungsorientierung durch die Orientierung am Nutzer. Weiterhin fördern Mechanismen der Qualitätssicherung bei Einbezug in die Leistungsbeschreibung die Steuerung über Qualität anstatt über den Preis. Die Leistungsdefinition mit Berücksichtigung der Stellschrauben Wirkungsorientierung und Qualität mit den Dimensionen Produktqualität, Nutzerqualität, Prozessqualität, wertbezogene Qualität und politische Qualität⁸ steigert die Wettbewerbsfähigkeit.

8 Zur näheren Erklärung der fünf Qualitätsdimensionen, die sich bei der Erstellung öffentlicher Leistungen unterscheiden lassen, siehe (Schedler, K. und I. Proeller (2000): New Public Management; Bern; Stuttgart; Wien:65)

Die Definition von Produkten und Leistungen nimmt im Modernisierungsprozess eine zentrale Stellung ein. Viele deutsche Kommunen haben bereits Produkte definiert und verfügen über Produktkataloge. In der Regel sind die Definitionen jedoch durch den Produzenten vorgenommen worden. Dies bedeutet, dass bei der Zuständigkeit für die Definition von Produkten und Leistungen nicht nach operativer oder strategischer Ausrichtung unterschieden wird. Als negativer Effekt stellt sich durch die Leistungsdefinition des Produzenten bei gleichzeitiger Leistungserstellung kein Anreiz zu Innovationen und zur kritischen Hinterfragung der eigenen Handlungen ein, denn ein bisher monopolistischer Produzent hat verständlicherweise kein Interesse an einer Veränderung der bisherigen Strukturen und Prozesse.

Eine Nutzerbeteiligung steht im bisherigen Definitionsprozess von Produkten und Leistungen meist nicht zur Debatte. Sie spielt allenfalls über Beschwerden »ex post« eine Rolle. Die Einbindung der Nutzer findet in der kommunalen Dienstleistungsproduktion auch deshalb kaum Beachtung, weil die Wahrnehmung eines Kunden bzw. eines Fachbereiches als Kunden oft schwach ausgeprägt ist. Qualitätssicherung und Qualitätskontrolle sind entweder nicht vorhanden oder werden zu spät – häufig in Form von Kennzahlenvergleichen – eingesetzt. Günstiger wäre aber stattdessen die Betrachtung der Wirksamkeit einer Leistung. Zur Illustration folgt ein Beispiel, bei dem die Leistungsdefinition und die anschließende Ausführung in der Hand eines Produzenten liegt.

Definition und Produktion von Leistungen durch einen Anbieter in Bielefeld

Stephan Selle

In Bielefeld erfolgt die Gebäudereinigung der öffentlichen Einrichtungen zu 95% über den Immobilienservicebetrieb (ISB) Bielefeld, der von der Stadt seit 1998 als eigenbetriebsähnliche Einrichtung gemäß § 107 II GO NW geführt wird.

Die Spezifikation der zu erbringenden Reinigungsleistungen erfolgt ausschließlich durch den ISB. Verhandlungen über die Dienstleistungserbringung finden im Regelfall nicht statt. Begründet wird dies z. B. im Bereich der Reinigung mit der fehlenden Kompetenz der Auftraggeber. Hauptauftraggeber ist das Schulamt, das mit der derzeitigen Organisation der Reinigung in den 97 Schulobjekten unzufrieden ist. So wird vor allem die Reduzierung der Reinigungshäufigkeit kritisch beurteilt, die zu einem Ansteigen der Beschwerden geführt hat. Eine Abnahmeverpflichtung für die Dienstleistung gibt es formal nicht, doch sind die einzelnen Dienststellen der Stadtverwaltung sowie die stadteigenen Betriebe

angehalten, die Leistungen des Immobilienservicebetriebs in Anspruch zu nehmen. Eine Mehrheit der Befragten beurteilt diesen Kontrahierungszwang durchaus kritisch, weil sie dadurch nicht die Möglichkeit haben, aus Gründen eines Ko-sten- und Qualitätsvergleichs über einen befristeten Zeitraum private Gebäudereiniger im Rahmen eines Parallelbetriebes mit der Dienstleistungserbringung zu betrauen. Auch seien die im Rahmen der Dienstleistungspezifikation durch den ISB festgelegten Preise nicht steuerbar und kaum transparent. Weiterhin wird die Monopolstellung des Immobilienservicebetriebs der Stadt im Bereich der gebäudewirtschaftlichen Aufgaben kritisch gesehen. Sanktionsmöglichkeiten bei schlechter Dienstleistungserbringung gibt es nicht. Die Verhandlungen mit den Auftragnehmern, hier den Schulen, erfolgen nicht direkt. Die Kommunikation über Leistungen und Beschwerden erfolgt zwischen Schulamt und der ISB. Die eigentlichen Betroffenen können die Beschwerden demnach nicht zeitnah anbringen. Der Anstieg der Beschwerden führt aber zu einem erhöhten Kommunikationsbedarf der Schulen mit dem Dienstleister. Da die Leistungsdefinition und die Leistungserstellung in der Hand des Produzenten (ISB) liegen, gibt es für die ISB auch keinen Anreiz, die bestehenden Verhältnisse zu ändern. Eine Lösung für dieses Problem soll die Verpflichtung des ISB zur transparenten Leistungsspezifikation darstellen. Wirkungsvoller wäre aber eine Veränderung der Ressourcenverantwortung, so dass die Schulen direkt bzw. das Schulamt »im Auftrag der Schulen« mit dem ISB über die Leistungserstellung verhandelt könnten.

Auf die im Beispiel beschriebene Weise kommen zwar ergebnisorientierte, technokratische Leistungsbeschreibungen und deren Umsetzung zustande, aber da die Definition der Leistungen in der Praxis häufig beim öffentlichen Produzenten angesiedelt ist, gibt es auch keinen Anreiz für den Produzenten, bisherige Verfahrensweisen zu ändern. Geeignet für einen sinnvollen Preisvergleich sind daher Produkte, die hinsichtlich ihrer Wirksamkeit auch durch die politischen Akteure vorgegeben werden (Vgl. Kap. 3.1.). Der Einbezug des »betroffenen« Nutzers auf einer strategischen Definitionsebene stellt sicher, dass dabei die Wirksamkeit im Zentrum steht. Als entsprechende Instrumente der Partizipation können zum Beispiel Bürger-Politik-Diskussionsforen oder Bürgerbefragungen genutzt werden.

Preisvergleiche

Ein weiteres wichtiges Kriterium für sinnvolle Preisvergleiche ist der Einbezug der zeitlichen Dimensionen von Kosten. Um Preisvergleiche zwischen konkurrie-

renden Anbietern durchführen zu können, müssen Folgekosten bei Preisvergleichen berücksichtigt und idealerweise auch betriebliche, soziale, einnahmenbezogene und steuerliche Kosten mit einbezogen werden.

Diese Identifikation lässt sich durch einen reinen Preiswettbewerb nicht erreichen, sondern verlangt die Berücksichtigung der »go-away costs«.

In Deutschland sind Kostenvergleiche nur eingeschränkt möglich. Vergaben erfolgen ausschließlich auf Grund von Preisvergleichen zu bestimmten Zeitpunkten. Die Absicherung gegen Auftragnehmerprobleme soll im öffentlichen Bereich über Unternehmer- und Lieferantenverzeichnisse erfolgen. In diesen werden nur »leistungsfähige, zuverlässige und fachkundige Bewerber für Verträge zugelassen« (vgl. exemplarisch Landshaushaltsordnung von Berlin § 55 Nr. 8). Auf diese Weise werden Unternehmen für öffentliche Aufträge »zertifiziert«. Dieses Kriterium bezieht sich aber nicht auf einzelne Dienstleistungen, sondern auf eine generelle Fähigkeit, Leistungen für öffentliche Auftraggeber zu erbringen. »Praktische« Kriterien wie künftige Unterhaltungskosten, Instandsetzungskosten oder Betriebskosten spielen bei Vergaben keine Rolle. Hinzu kommen rechtliche Restriktionen bei Vergaben (Vgl. Kap. 2).

Es bleibt festzuhalten, dass einmalige Kostenvergleiche nicht ausreichend sind, da nur die Berücksichtigung zukünftiger Wirkungen bei Preisvergleichen zu einer gesicherten Qualität von Leistungen führt und Voraussetzung für die Wettbewerbsfähigkeit interner Dienstleister ist. Preisvergleiche mit eindimensionalen Kostenbetrachtungen führen dagegen oft zu unwirtschaftlichen Entscheidungen, da teure Folgekosten bei Vergaben unberücksichtigt bleiben. Fehlende Wettbewerbsfähigkeit resultiert auch aus den geltenden Vergabebedingungen, die eine Produktion ohne reale Nachfrage entstehen lassen, weil eine Nutzerintegration bei der Leistungsdefinition und somit eine wirksame Qualitätssicherung fehlt.

Aufgrund der beschriebenen Effekte müssen neue Verfahren für Preisvergleiche entwickelt werden, die realistischer die Kostenveränderungen bei alternativen Erstellungsformen aufzeigen. Ein Preisvergleich könnte in einem zweistufigen Verfahren erfolgen: Die erste Stufe beinhaltet eine strategische Leistungsdefinition durch die politischen Akteure unter Einbezug des Nutzerwillens. Durch diese Form der Leistungsdefinition sollen Folgekostenprobleme ebenso wie eine fehlende Nachfrage vermieden werden.

Die technische Umsetzung erfolgt dann in einer zweiten Stufe durch eine operative Leistungsbeschreibung der potenziellen Anbieter. Diese können sowohl öffentliche als auch private Dienstleister sein. Mehrere Leistungsbeschreibungen und damit mehrere Alternativen schaffen eine gesteigerte Wettbewerbssituation.

Gleichwertige Schwerpunkte bei Preisvergleichen sollten in Zukunft folgende Kosten sein:

- Steuerungskosten,
- Vertragskosten einschließlich Kosten der Anbahnung, Vereinbarung, Abwicklung, Kontrolle, Anpassung (vgl. Picot, et al. 1998, 66),
- Unterhaltungskosten (z.B. Betriebskosten, Raumkosten),
- Kosten der »Demokratie« (vgl. Wegener 2002a, 207),
- Opportunitätskosten,
- Fixkosten der Kommune (Vorhaltung eines kommunalen Dienstleistungsproduzenten, aber auch Leerkosten) sowie
- sonstige Gemeinkosten und kalkulatorischen Kosten.

3.2.2. Anreiz- und Sanktionsmechanismen gegenüber Auftragnehmern

Eine Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit beinhaltet auch, dass kommunale Auftraggeber von Dienstleistungen wirksame Möglichkeiten der Steuerung gegenüber den Auftragnehmern besitzen.

Es gibt verschiedene Anreiz- und Sanktionsmechanismen, die der Gewährleistung von qualitativ gewünschten Leistungen des Auftraggebers dienen. Dazu zählen:

- Ziel- und Leistungsvereinbarungen (hier mit Schwerpunkt Betrachtung der Finanzziele) innerhalb des Konzeptes des Kontraktmanagements,
- organisationsübergreifende Regelungen (unter Einbezug von Gewerkschaften und Personalräten) und
- ein zentrales Controlling.

Die Erstellung gewünschter Leistungen kann durch das Instrument der Ziel- und Leistungsvereinbarungen gewährleistet werden. Laut Schedler und Proeller (Schedler und Proeller 2000) werden als Leistungsvereinbarungen sämtliche Aufträge, Kontrakte und Vereinbarungen bezeichnet, die Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung zwischen Politik, Verwaltungsführung, Verwaltungseinheiten und Dritten regeln. Die Leistungsvereinbarungen konkretisieren die übergeordneten und operativen Ziele, die zu erbringenden Leistungen und die dafür zur Verfügung gestellten Mittel (Globalbudgets). Verwaltungintern kommt den Leistungsvereinbarungen die Funktion von Management-Vereinbarungen zu, im Verhältnis zu Dritten sind es Verträge (Schedler und Proeller 2000, 134). Eine wesentliche Voraussetzung für dieses Instrument ist die bereits postulierte dezentrale Budgethoheit im Zusammenhang mit der dezentralen Ressourcenverantwortung. Als wesentlicher Anreiz- und Sanktionsmechanis-

mus ist im Zuge der Finanzzielvereinbarungen unter der Voraussetzung der dezentralen Ressourcenverantwortung für Finanzmittel die Steuerung über Überschuss- und Defizitübernahmen diskutiert worden. Dieses Steuerungsinstrument kann allerdings nur bei internen Auftragnehmern angewendet werden. Bei externen Auftragnehmern müssen Anreiz- und Sanktionsmechanismen zum Beispiel über Konventionalstrafen in Verträge integriert werden. Aus diesem Grund ist es für die Kommunen wichtig, ihre Kompetenzen im Vertragsrecht zu stärken.

Ein zentraler Punkt des Kontraktmanagements sind klar formulierte Leistungs- und Finanzziele, die als Qualitätsmaßstab für Anreize oder Sanktionen dienen müssen. In die Leistungsvereinbarungen muss auch eine Berichtspflicht des Dienstleisters aufgenommen werden, die der Absicherung des Auftraggebers dient.

Finanzielle Anreiz- und Sanktionsmechanismen setzen ebenfalls ein zentrales Controlling voraus.

In Deutschland gibt es viele Bemühungen der Einführung von managementorientierten Steuerungsmechanismen. Die Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung als erster Schritt zur Kostentransparenz findet flächendeckend statt. Die Implementierung von Steuerungseinheiten, meist als zentrales Controlling, ist ebenfalls häufig eingeführt worden oder im Aufbau.

Eine wirkungsvolle Nutzung der neu geschaffenen Instrumente findet hingegen meist noch nicht statt. Entscheidungen werden auch weiterhin nicht managementorientiert getroffen. Positive Anreizmechanismen wie vereinbarte Überschussmitnahmen erzielen eine negative Wirkung, wenn sie auf Grund kommunaler Finanzengpässe zurückgenommen werden (vgl. Banner 2001, 286).

Ein positives Beispiel für die Steuerung über Zielvereinbarungen, bei dem es aber durchaus noch Verbesserungspotenziale gibt, bietet sich in Hameln.

Kontraktmanagement mit Finanzanreizen in Hameln

Stephan Selle

Im Jahr 1999 wurde als Modellversuch eine Zielvereinbarung zwischen der Verwaltungsführung und der kommunalen Druckerei getroffen. Die Druckerei erhält seitdem ein Budget, aus dem die Personal- und Sachkosten bestritten werden. Als Finanzziel wurde eine 100%ige Kostendeckung durch das Budget ausgegeben. Diese Ausgaben sollen durch interne Aufträge der Fachabteilungen und durch externe Aufträge von kommunalen Einrichtungen und privaten Kunden wieder eingenommen werden.

Als Anreiz zum wirtschaftlichen Handeln ist im Kontrakt die Möglichkeit enthalten, erwirtschaftete Überschüsse zu 50% in das nächste Haushaltsbudget zu übertragen. Allerdings müssen Defizite zu 100% übernommen werden. Als Voraussetzung für diese Form der Budgetierung wurden interne Preise gebildet, die sich laut Inhalt des Kontrakts an Marktpreisen privater Anbieter orientieren sollen. Aus diesem Grund werden in regelmäßigen Abständen Vergleichsangebote von privaten Anbietern eingeholt. Ein begleitendes Berichtswesen soll die Transparenz des Informationsflusses sichern und den aktuellen Leistungsstand im Jahresverlauf widerspiegeln. Die Aufträge werden durch die Mitarbeiter der Druckerei erfasst und es wird vierteljährlich an die Abteilungsleitung berichtet. Zum Abschluss des Haushaltsjahres erfolgt ein Bericht an die Verwaltungsführung.

Die Vorteile des Kontrakts liegen in der Transparenz der Ziele, die für beide Vertragspartner ersichtlich sind. Die Übertragung von Überschüssen bzw. Defiziten hat zu einer Erhöhung des wirtschaftlichen Denkens und Handelns geführt. Zusätzlich haben die Preisvergleiche mit der Privatwirtschaft eine Annäherung an Marktpreise bewirkt. Dieses Instrument ist aber nur kurzfristig nutzbar, da es keine Anreize für private Konkurrenten enthält, Angebote für Leistungen abzugeben: wenn diese keine Chance haben, den Auftrag zu erhalten, kann das zu unrealistischen Angeboten oder auch zur Nicht-Abgabe von Angeboten führen. Insgesamt lässt sich durch die genannten Maßnahmen aber eine Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit feststellen.

Das Beispiel zeigt, dass die bisher in der Praxis eingeführten Anreiz- und Sanktionsmechanismen nicht ausreichend dazu genutzt werden, das Verhältnis zwischen Dienstleistungseinheiten und Auftraggebern wettbewerbsfähiger zu gestalten. Dies liegt an der ungenügenden Umsetzung der Steuerungsmechanismen, die unverknüpft in den Prozess der Verwaltungsmodernisierung eingebracht worden sind. So wird das inzwischen flächendeckend installierte Controlling in den Kommunen als Informationsinstrument für managementorientierte Entscheidungsprozesse wenig effizient genutzt, da die gewonnenen Daten selten prozessbegleitend zur gemeinsamen Kurskorrektur verwendet werden. Die nötige Informationstransparenz bei erzielten Überschüssen der Dienstleister darf nicht dazu führen, dass diese entgegen der vereinbarten Finanzziele auf Grund einer Gesamtmittelknappheit der Kommunen wieder abgezogen werden: Dies führt zur Demotivation des Dienstleisters und zur Aushebelung dieser Steuerungsfunktion (vgl. Mäding 2001, 364).

Aus den bestehenden Defiziten können einige zentrale Aussagen zum Thema der Anreiz- und Sanktionsmechanismen abgeleitet werden:

- Zielbezogene Anreizstrukturen führen zu einer wirkungsvollen und effizienzsteigernden Leistungserstellung interner Dienstleister.
- Die Zuordnung von Kostenverantwortlichkeiten an die Dienstleister ermöglicht eine Qualitätssicherung der Leistungserstellung, weil Kosten für Schlechtleistungen beim Dienstleistungsproduzenten verbleiben.
- Dies führt zu Anreizen hinsichtlich der Leistungsqualität und ermöglicht die Einführung von monetären und nichtmonetären Anreizsystemen auf der Ebene des Dienstleisters.

3.2.3. Zusammenfassung

Der Dienstleister muss innerhalb seines Budgets die nötige Autonomie erhalten, um eigene Kreativitätspotenziale entfalten zu können. Dies kann nur über eine dezentrale Fach- und Ressourcenverantwortung erfolgen. Dazu sind verbindliche, schriftlich fixierte strategische Zielvereinbarungen zu treffen. Oft erfolgen diese Vorgaben aber höchstens in Form von zukünftigen Einsparvorgaben oder es werden allenfalls informelle Vereinbarungen getroffen. Die Ebene der politischen Akteure, auf der die strategischen Entscheidungen der Kommune getroffen werden, ist von den Zielvereinbarungen nicht berührt. Die Steuerung der Auftragnehmer über Zielvereinbarungen wird durch das Controlling gewährleistet. Überjährige Abschlussergebnisse der Dienstleister sollten daher berücksichtigt werden. Dieser »Konzernblick« ließe eine Kommune wirkungsvoller agieren, Voraussetzung ist aber eine Zusammenarbeit zwischen Politik und Verwaltungseinheiten. Die transparente Steuerung mit Hilfe des Controllings muss aber auch auf der Ebene des Dienstleisters konsequent umgesetzt werden. Ein dezentrales Controlling dient dem Dienstleister als Instrument der Bestimmung des Zielerreichungsgrades sowie als Qualitäts- und Fähigkeitsnachweis gegenüber den politischen Akteuren. Es sollten Daten über die Auftragslage, die Kapazitätsauslastung und Soll/Ist-Analysen (nach vorheriger Zielbestimmung) gewonnen werden. Eine bedeutende Wirkung wird aber erst bei einer Abschaffung des Kontrahierungszwanges erzielt, da sonst kein Anreiz beim Dienstleister entsteht, die benötigten Daten zu erheben. Für den Schritt der Abschaffung des Abnahmewzangs ist aber auch eine verbesserte kaufmännische Kompetenz des Dienstleisters erforderlich, die durch zu erwerbendes Know-how gefestigt werden muss. Aus Sicht des Dienstleisters müssen aber ebenso finanzielle Argumente hervorgehoben werden, die den Bestand einer kommunalen

Serviceeinheit rechtfertigen. Es muss ein Anliegen der dezentralen Serviceeinheiten sein, rechnerisch den zukünftigen Fortbestand zu belegen. Grundsätzlich wird dieser Bestandsnachweis schon über die Bezahlungsform der internen Leistungsverrechnung erreicht. Allerdings müssen Umstellungs- und Anpassungskosten berücksichtigt werden, um eine Wettbewerbsfähigkeit des internen Dienstleisters zu ermöglichen. Hier sei auf die beschriebenen Kriterien des Preisvergleichs verwiesen, denn entstehende Folgekosten (verbleibende Personalkosten, steigende Vertrags- und Verhandlungskosten, höhere Gemeinkosten für verbleibende Bereiche, erhöhte dezentrale Ausschreibungskompetenzen) müssen stets einbezogen werden. Zweifelsohne stellt aber das mögliche Bestandsrisiko für dauerhaft defizitäre Servicebereiche den stärksten Sanktionsmechanismus dar. Die konsequente Steuerung der Serviceeinheiten über positive finanzielle Anreize ist entscheidend für die Etablierung von wettbewerbsfähigen internen Dienstleistungsanbietern, weil dadurch Motivationspotenziale freigesetzt werden.

3.3. WETTBEWERB UND EVALUATION

Robert Kösling

Mit der Formulierung und Umsetzung einer Strategie im Rahmen der politischen Steuerung interner Dienstleister steht die Frage nach den Ergebnissen und Wirkungen (was wollen wir erreichen?) im Vordergrund (Vgl. Kap. 3.1.). Um den Beitrag der Dienstleistungsproduktion zum Erreichen dieser Ergebnisse und Wirkungen bewerten zu können, kommt der Evaluation eine zentrale Bedeutung innerhalb des kommunalen Strategierahmens zu.

Die durch einen steigenden Wettbewerbsdruck zunehmende Komplexität und Dynamik bisher »stabiler« interner Dienstleistungsprozesse wird Veränderungen im kommunalen Management mit sich bringen und somit für die Evaluation Konsequenzen haben. Kommunale Politik kann im Rahmen ihrer politischen Steuerung auf die veränderten Anforderungen eingehen, und zwar durch die Erweiterung der bislang zumeist internen und dienstleistungsbezogenen Evaluation um verselbstständigte Verwaltungseinheiten und externe Akteure, veränderte Kennzahlen- bzw. Indikatorensysteme und Vergleichsverfahren. Eine Evaluation liefert wichtige Impulse an die internen Dienstleister, kann sie für das Erreichen und das Erhalten der Wettbewerbsfähigkeit motivieren und Wissensbestände für alternative Formen der Dienstleistungserstellung nutzen.

Folgende Fragen zur Evaluation als Bestandteil einer kommunalen Wettbewerbsstrategie müssen beantwortet werden:

- Welche Informationen, Strukturen und Prozesse benötigt kommunale Politik, um Wettbewerb strategisch denken zu können und um Lernen zu ermöglichen (vgl. Kap. 2.1.)?
- Welche Verfahren und Vorgaben können gewählt und initiiert werden, um die quantitativen und qualitativen Leistungen der internen und externen Dienstleister zu bewerten?

Mit der konzeptionellen Fortentwicklung des Neuen Steuerungsmodells zum Strategischen Management spielt die Evaluation eine wesentlich größere Rolle (vgl. Heinz 2000).

Auf Basis des über das Politiklernen neu erschlossenen Wissens muss das strategische Management der Kommune mit Hilfe von Evaluation neu ausgerichtet werden:

- Einführung und Durchsetzung strategischer Planung (Heinz 2000, 72f.; vgl. Kap. 3.3.1);
- Dezentrale bzw. selbstorganisatorische Managementprozesse, die dezentrale Evaluationen mit einschließen;
- Ein verändertes Führungsverhalten im Sinne der Kontextsteuerung (Naschold 1997, 309f.), durch das relevante Akteure im diskursiven Zusammenwirken die notwendigen Abstimmungen selbst treffen und umsetzen.

Dies führt in Bezug auf Evaluationsträger, Evaluationsverantwortung und Evaluationsrahmen zu neuen Anforderungen an eine funktionsfähige politische Steuerung: »Politische Steuerung umfasst zwei zentrale Leistungsprozesse der Kommunalverwaltung: die politische Führung als Kernleistungsprozess vom Bürger über die Politik zur Verwaltung und das strategische Management als Kernleistungsprozess von der Politik über die Verwaltung zum Bürger« (Wegener 2002a, 77). Die Umsetzung erfordert, dass für die politische Führung eine Rückkoppelung mit der Bürgerschaft geschaffen, eine politische Ergebnisüberwachung und –kontrolle ermöglicht und für die Zielbildung und die Vorgaben ein geeignetes Set an Instrumenten entwickelt werden. Für die Entwicklung eines strategischen Managements ist ein Ergebnissteuerungssystem aufzubauen, das verschiedene Feedbackmechanismen integriert und die Vielfalt institutioneller Lösungen steuert (vgl. Wegener 2002b).

Strategisches Management muss demnach als gemeinsame Aufgabe von Politik und Verwaltungsführung gesehen werden, um diese grundlegenden Unterscheidungen unter einem konzeptionellen Dach zu vereinen. Leistungsbewertungen mit ihren zumeist betrieblichen oder finanzwirtschaftlichen Indikatoren

entziehen sich der direkten politischen Indikatorenbildung und damit auch der politischen Bewertung. Hier gilt es Verknüpfungen zu erstellen (z.B. über das Instrument der balanced scorecard, vgl. Kaplan und Norton 1996).

Politische Steuerung kann durch die Bündelung von Verwaltungs- und Politikwissen im Zusammenwirken mit den Dienstleistern Zielvorgaben setzen, Indikatoren bestimmen und somit Evaluationsverfahren installieren. Eine Zielsetzung ist es, die Dienstleister zu motivieren, Wettbewerbsfähigkeit herzustellen und zu erhalten, indem z.B. Veränderungen in der Prozessorganisation, der Produktbildung oder Kooperationen mit öffentlichen oder privaten Partnern angeregt werden. Das zweite Ziel ist die Unterstützung der Wettbewerbsfähigkeit durch den gezielten Einsatz der Evaluation in Übereinstimmung mit den politischen Zielen. Evaluation muss hier Daten generieren, die Auskunft darüber geben, ob die interne Dienstleistungsproduktion im Vergleich zu anderen Wettbewerbern gleiche oder bessere Ergebnisse hinsichtlich der Ziele liefern kann oder nicht.

Politik als Bestandteil der politischen Steuerung kann daher nicht ausschließlich auf das Evaluationsinstrumentarium der Verwaltung zurückgreifen, die Wirkungsbeurteilung ist vielmehr durch die Politik unter Einbeziehung einer Vielzahl von Akteuren kooperativ zu gestalten.

Verschiedene strukturelle Defizite erschweren den hinsichtlich der Wettbewerbsfähigkeit wirkungsvollen Einsatz von Evaluation auf der Verwaltungs- wie auch auf der Politikseite:

- Das Dienstleister-Controlling führt in den meisten Kommunen zu unverbundenen Insellösungen.
- Eine übergreifende Evaluationspraxis ist kaum anzutreffen.
- Das Verhältnis der Dienstleister zu ihren Fachbereichen ist oft ungenau definiert (in einer der untersuchten Kommunen evaluiert der Dienstleister über ein funktionstüchtiges Controlling, während der Fachbereich einen Haushaltsbeauftragten beschäftigt, dessen Hauptaufgabe in der Übersetzung der Daten in das kameralistische Buchungssystem liegt).
- Auf der politischen Seite ist die verzweigte Ausschussstruktur in vielen Kommunen nicht für eine umfassende Informationsverarbeitung und -auswertung geeignet. In einigen Kommunen werden daher die Ausschüsse an Hand der Fachbereichsstrukturen neu ausgerichtet.

Zusätzlich erschwert die Kameralistik die für den Wirkungsnachweis interner Dienstleister notwendige Aufgliederung der Leistungen erheblich, wenngleich auf diesem Gebiet auf Grund der Einführung der Doppik Abhilfe in Aussicht ist. Die Zukunft

wird zeigen, ob Landesinitiativen wie das Neue Kommunale Finanzwesen (NKF) hier tragfähige Lösungen anbieten können.

Die Verknüpfung von politisch intendierten Zielen mit der Effektivität der Dienstleistungsproduktion ist in deutschen Kommunen jedoch nach wie vor unzureichend entwickelt, eine Bündelung der Evaluationsformen zu einem politischen Controlling ist in den untersuchten Städten nicht vorzufinden. Vielmehr liegt die Schwerpunktsetzung klar im Bereich des operativen Controllings. Für die einzelnen Dienstleistungsbereiche und für die gesamtkommunale Entwicklung sind bisher kaum unterschiedliche Szenarien entwickelt worden. Damit bleibt eine Hauptfunktion politischer Steuerung unterbelichtet.

Ein verbessertes politisches Controlling kann über prozessuale Vereinbarungen, wie z.B. die Neugestaltung des Berichtsturnus oder die Abläufe der Beschlusskontrolle (z.B. RAMS in Wuppertal) erreicht werden. In diesem Zusammenhang sind auch die Ratsinformationssysteme (RIS) (Beispiel u.a. CUPARLA, Stuttgart) zu nennen, die die Effektivität kommunaler Ratsarbeit verbessern, kommunale Verwaltungsabläufe effizienter machen und gleichzeitig den Dialog mit den Bürgern ausbauen. Ein besserer Informationsstand lässt eine Verbesserung der Qualität kommunalpolitischer Entscheidungen erwarten. Dabei sollte großer Wert auf Prozesstransparenz gelegt werden, die durch das Aufbrechen alter Dienstwege und Informationsmonopole innerhalb von Politik und Verwaltung möglich wird.

Die politische Steuerung sollte auf eine Ausgewogenheit der eingesetzten Mittel (Nutzenrelation) und die Einbindung aller Aktivitäten in ein kommunales Entwicklungskonzept achten. Im Sinne der Gleichbehandlung sollten für alle internen Dienstleister Möglichkeiten geschaffen werden, ihre Wettbewerbsfähigkeit zu verbessern.

4. STRATEGIEN DER INTERNEN DIENSTLEISTUNGS-PRODUZENTEN

Die »Strategien des Dienstleistungsproduzenten« sind ein Sammelbegriff für verschiedene strategische Ziele:

- interne und externe Marktpositionierung
- kontinuierliche Qualitätsverbesserung
- Kundenorientierung und Nutzerintegration
- Produktstrategie
- Marketingstrategie
- Kommunikation
- Personalentwicklung.

Die Strategien des Dienstleistungsproduzenten beeinflussen seine Wettbewerbsfähigkeit entscheidend. Eine gute Strategie ist jedoch wertlos, wenn sie in der praktischen Arbeit keine Relevanz hat und nur als Hochglanzbroschüre dient.

Diese Erfahrung machten deutsche Kommunen und Mitarbeiter in Verwaltungen oft bei der Formulierung von internen Leitbildern, die zwar schön zu lesen sind, aber nur selten in der täglichen, praktischen Arbeit Bedeutung erlangt haben: Im Ergebnis werden Mitarbeiter demotiviert und erkennen den offensichtlichen Unterschied zwischen Idee und Wirklichkeit.

Ähnlich verhält es sich mit Strategien, die ein übergeordnetes Ziel verfolgen und der Prioritätensetzung dienen, ohne eine Umsetzung in die Praxis aber gleichfalls wertlos bleiben.

Die Existenz strategischer Ziele, deren transparente Kommunikation, die Mitwirkung aller Entscheidungsträger und die Zugänglichkeit für alle relevanten Akteure bilden entscheidende Grundvoraussetzungen dafür, dass die Produktion interner Dienstleistungen dem bevorstehenden bzw. steigenden Wettbewerbsdruck in der kommunalen Verwaltungslandschaft standhalten kann. Im nachfolgenden Kapitel werden diejenigen Bereiche vorgestellt, die für die konkurrenzfähige Erstellung interner Dienstleistungen von strategischer Bedeutung sind. Es umfasst ebenso Handlungsempfehlungen für die operativen Tätigkeiten und Fallbeispiele aus den durchgeführten Studien des Projektes.

Strategien interner Dienstleistungsproduzenten zur Förderung der Wettbewerbsfähigkeit müssen folgende Aspekte berücksichtigen, die in diesem Kapitel behandelt werden:

- Verbesserung von Produkten und Leistungen
- Verbesserung der Prozessorientierung und der Arbeitsorganisation
- Verbesserung interner Kostenstrukturen
- Verbesserung der Marktposition.

4.1. VERBESSERUNG VON PRODUKTEN UND LEISTUNGEN

Marcus Beck und Stephan Selle

Die Verbesserung von Produkten und Leistungen ist ein entscheidender Aspekt für die Wettbewerbsfähigkeit interner Dienstleister. Sie umfasst sowohl die materielle Verbesserung von Produkten und Leistungen, z.B. durch technische Innovation oder durch die Berücksichtigung von Interessen und Bedarfen der Nutzer, als auch ein übergreifendes Qualitätsmanagement.

Entgegen der Annahme, die Modernisierung des öffentlichen Sektors würde auf Kosten des öffentlichen Leistungsangebotes und folglich auf Kosten der Leistungsempfänger ausgetragen, verfolgt das Neue Steuerungsmodell die Strategie, gleichzeitig die Effizienz in der Erstellung von Leistungen und die Effektivität der erstellten Leistungen zu erhöhen.

Reformschlagworte wie »Aufgabenkritik«, »Konzentration auf Kernkompetenzen« oder »Privatisierung« bzw. »Outsourcing« legen eine Beibehaltung oder gar eine Ausweitung der angebotenen öffentlichen Leistungen nicht zwingend nahe. Das Gegenteil ist der Fall: Kürzungen, die Vergabe oder die Privatisierung von Leistungen sind in aller Munde und prägen die bisherige Reformdiskussion ungeachtet der Tatsache, ob die Leistungen für die Bürger erbracht werden, oder ob der Nutzer bzw. der Kunde die Verwaltung ist.

Ziel des folgenden Abschnittes ist es, der verbreiteten Vermutung einer Angebotsverschlechterung, sinkender Leistungsqualität und höherer Preise im Vergleich mit privaten Anbietern ein differenzierteres Bild gegenüber zu stellen. Im Zuge des Modells der neuen Steuerung ist keineswegs zwingend mit Einbußen im Bereich der Qualität oder des Leistungsangebots zu rechnen. Der theoretische Rahmen, der als Grundlage für das Kapitel »Verbesserung von Produkten und Leistungen« aufgespannt wird, umfasst die Kundenintegration und Theorien und Konzepte zum

Qualitätsmanagement. Es gilt aufzuzeigen, warum Wettbewerbsfähigkeit sich nur unter Berücksichtigung dieser konzeptionellen Ideen und Instrumente wirksam einstellt.

4.1.1. Die Nutzerintegration in die Dienstleistungsplanung, -produktion und -evaluation

Ziel der Kunden- und Nutzerintegration ist es, ein qualitativ hohes Niveau der Leistungserstellung bei gleichzeitig effizienter Verwendung knapper Ressourcen sicherzustellen. Die kontinuierliche Verbesserung von Produkten und Leistungen kann durch eine systematische Integration der Kunden/Nutzer in den Prozess der Produktplanung, -produktion und -evaluation erreicht werden.

In der Industrie hat sich – zunächst in der Automobilindustrie, aber auch in der Konsumgüterindustrie und anderen Bereichen – die Produktentwicklung und -anpassung in den vergangenen Jahrzehnten grundlegend verändert. Lagen die Wettbewerbsvorteile in der Vergangenheit bei einer Vielzahl von Produkten in der Reduktion der Produktionskosten durch Massenproduktion und in den damit einhergehenden Veränderungen der Arbeitsorganisation (Fließbandarbeit, Gruppenarbeit und andere Formen), so können heute Marktanteile oft nur dann gehalten oder erweitert werden, wenn das Produkt genau den Bedarfen der Kundenzielgruppe entspricht.

Das Grundprinzip der Kundenintegration nach privatwirtschaftlichem Vorbild ist die gemeinsame Bearbeitung von Problemen und Erfordernissen durch den Kunden und den Produzenten bzw. dessen Entscheidungsträger. Die erfolgreiche Integration von Kunden in den Erstellungsprozess ist nicht nur ein Mittel zur zufriedenstellenden Auftragserfüllung, sondern auch zur Schaffung einer Vertrauensbasis, die Grundlage für eine langfristige Geschäftsbeziehung werden kann (Kotler und Bliemel 1999, 77). Die Sicherung langfristiger Geschäftsbeziehungen ist in erster Linie durch die Verbundenheit des Kunden an den Anbieter gekennzeichnet (Kotler und Bliemel 1999, 74). Der Abnehmer soll aus unterschiedlichen intrinsischen Gründen den spezifischen Anbieter bevorzugen.

Wo die Kunden außen vor bleiben, kann das Nachbesserungswünsche, Reklamationen, Mehrkosten, Unzufriedenheit auf Seiten der Kunden und Nutzer und im schlechtesten Fall die Erstellung nicht nachgefragter Leistungen nach sich ziehen.

Ein theoretischer Grundbaustein des Verwaltungsmanagements ist die Public-Choice-Theorie (vgl. u.a. Mueller 1979; Hood 1987). Relevant ist dieser Ansatz im Zusammenhang mit der Integration von Kunden/Nutzern insoweit, als er die Stärkung der Politik und der gewählten Vertreter gegenüber der Verwaltung durch die Ein-

räumung von Wahlfreiheit (Exit-Möglichkeiten) konzeptionell fasst. Die Public-Choice-Theorie räumt dem Nutzer/Bürger neben dem allgemeinen Wahlrecht noch andere Wahlrechte bei der Inanspruchnahme öffentlicher Dienstleistungen und Güter ein und stärkt daher die Sanktionsmöglichkeiten des Kunden. Dies ist eine Grundvoraussetzung zur Herstellung eines gewissen Gleichgewichts zwischen Anbietern und Nachfragern. Der Anbieter muss vor dem Hintergrund der Public-Choice-Theorie ein Interesse an der Bindung der Kunden/Nutzer haben. Diese Bindung wird durch die Kundenintegration gefördert (Naschold 1997, 77).

Für den Anbieter bedeutet Kundenintegration, seinen Kunden/Nutzer und auch dessen Produktionsfaktoren in den eigenen Wertschöpfungsprozess einzubeziehen (vgl. hierzu auch Kap. 3.2., Kotler und Bliemel 1999, 76). Interne Dienstleister sollten in diesem Zusammenhang zuerst danach fragen, welche Leistungen der Kunde/Nutzer wie und wann verlangt, und in welchem Umfang er am Erstellungsprozess mitwirken kann.

Zur Kundenintegration muss der interne Dienstleister Flexibilität beim Leistungsangebot, bei den Leistungsstrukturen und bei den Mitarbeitern besitzen (Kotler und Bliemel 1999, 77).

Die Integration der Kunden/Nutzer bzw. die Möglichkeiten der Mitwirkung am Planungs-, Produktions- und Evaluationsprozess können durch die Art der Beteiligung und der Kommunikation differenziert werden.

Abbildung 7: Beteiligungsformen

	Inhalt	Inhalt
nicht dialogorientiert	Befragung	aktive Beschwerdemanagement
Dialogorientiert	Kundenforen	Kundenbeiträge

nach Bogumil 2001, 22

Dialogorientierte Beteiligungen der Kunden steigern die Wettbewerbsfähigkeit interner Dienstleister, da davon auszugehen ist, dass durch die gegenseitigen Lernprozesse eine Vertrauensbasis geschaffen wird und der Kunde über die entstandene Transparenz an die erstellende Verwaltungseinheit gebunden werden kann. Darüber hinaus fördert diese Art der Beteiligung durch die höhere Identifikation mit dem Dienstleister die Motivation des Kunden zur Mitgestaltung des Leistungsangebotes. Dies wiederum sichert die Nachfrage und richtet das Angebot nachfrageorientiert aus. Die die Wettbewerbsfähigkeit steigernde Wirkung von Nachfra-

georientierung ist in der Betriebswirtschaftslehre und auch in der Verwaltungswissenschaft unbestritten (Bogumil 2001, 30).

Zur systematischen und dauerhaften Gestaltung von Kunden- und Nutzerbeteiligung kann die Einführung des Marketinginstruments »Customer-Relationship-Management« (CRM) dem internen Dienstleister wettbewerbsrelevante Vorteile verschaffen. Es ist jedoch zu betonen, dass nicht nur die frühzeitige Orientierung am Kunden/Nutzer die Wettbewerbsfähigkeiten steigert. Interne Dienstleister sollten auch die während bzw. nach der Erstellung der Leistungen entstehenden Interessen und Beurteilungen der Kunden/Nutzer in ihre Strategie einbeziehen.

***Kompetenz und Integration von
Kunden als Baustein der
Qualitätssicherung der Druckerei in Hameln***

Marcus Beck

Das Leistungsangebot der Druckerei in Hameln umfasst neben der Vielfältigung von Formularen oder des Haushaltsplanes auch die Erstellung von Ausschreibungspapieren der Abteilung für Bauwesen. Die Mitarbeiter der Druckerei besitzen einschlägige Erfahrung in der Gestaltung der Ausschreibungsunterlagen. Sie sind durch besondere Kompetenzen im Bereich der rechtlich notwendigen Bedingungen zu Ausschreibungsverfahren in der Lage, die Zulässigkeit und formalen Bedingungen einer Ausschreibung zu überprüfen. Die nachfragende Abteilung wird dadurch in ihrer Tätigkeit entlastet, die Qualität sichergestellt und die Abteilung für Bauwesen hat bei der Erstellung ihrer Ausschreibungsunterlagen die Gewissheit, das gewünschte Produkt in erwarteter Qualität termingerecht zu erhalten.

In nur wenigen Kommunen ist jedoch ein konzeptionelles Vorgehen zur Integration von Kunden/Nutzern in die Produktion und in den Prozess der Produktplanung und –evaluation anzutreffen. Lediglich informelle Absprachen sind gelegentlich vorzufinden, die aber für das Erreichen der dargestellten Ziele nicht ausreichend sind.

Die oben erläuterten Wahlmöglichkeiten (Exit/Abwanderung bzw. Anbieterwechsel) sind durch den immer noch weit verbreiteten Kontrahierungszwang nur bedingt vorhanden.

Es ist nicht bekannt, in welchem Ausmaß das Marketingkonzept »Customer-Relationship-Management« zur Steuerung von Kundenverhalten in deutschen Kommunen zum Einsatz kommt.

Es muss allerdings auch bei diesem Marketinginstrument kritisch hinterfragt werden, ob es sich eignet, die Leistungserstellung interner Dienstleister durch Kundenbindung zu verbessern, da sie nicht auf Gewinnmaximierung ausgerichtet sind. Nach eigener Ansicht ist die systematische Berücksichtigung von Kunden- oder Nutzerinteressen und die Beteiligung der Akteure zumindest für die Sicherung der Effektivität geeignet. Mit einem für den öffentlichen Sektor modifizierten Kundenintegrations- und Kundenbindungssystem kann die Nachfrage gesichert werden.

Dies ist für die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit von Relevanz, da bei wegfallendem Kontrahierungszwang (und dies wird im Zuge der Dezentralisierung der Ressourcenverantwortung früher oder später eintreten) die Fähigkeit, mit Kunden umgehen und deren Nachfrage sichern zu können, entscheidend sein wird.

Die systematische Erfassung und Verwertung von Kundendaten mit dem Ziel der Nachfragesteigerung setzt Produkte voraus, die eine solche Systematisierung zulassen. Sinnvoll ist dies also nur bei Bereichen mit vielen Kunden, die diese Produkte in sehr unterschiedlichen Mengen und Qualitäten abnehmen. Kundenbindungsprogramme mit hohen Kosten für Personal und Infrastruktur sind ineffizient, wenn es nur wenige Kunden und ein überschaubares Produktportfolio gibt.

Beschwerdemanagementsysteme sind als einziges Instrument der Kundenintegration in der verwaltungsinternen Dienstleistungserstellung vermehrt anzutreffen, wenn auch nicht in dem Maße, das die Integration und Berücksichtigung von Bürgerinteressen erforderte.

4.1.2. Qualitätsmanagement

Die Bedeutung eines umfassenden Qualitätsmanagements (QM) in den Kommunalverwaltungen ist seit der Formulierung und Einführung des Neuen Steuerungsmodells stetig gewachsen. Die konzeptionellen Grundlagen, die vor etwa zehn Jahren von der KGSt zum Thema Qualitätsmanagement erarbeitet wurden, messen der Einführung eines umfassenden Qualitätsmanagements eine bedeutende Rolle zur Verbesserung der Leistungen und der Beziehungen zum Kunden bei (vgl. KGSt 1993b, 22, vor allem aber KGSt 1995, 20ff.).

Denn »geht man von einer Schritt für Schritt zu übertragenden Ressourcenverantwortung aus, wird sich dieser Bereich zunehmend dem Wettbewerb öffnen. Damit werden Fachbereiche zu Kunden, um deren Aufträge sich der Dienstleister bemühen muss. Diese werden sich dabei zwangsläufig an allgemeinen Qualitätsstandards orientieren müssen, wenn sie auf Dauer existent bleiben wollen« (KGSt 1995, 31).

Voraussetzung für eine Strategie zur Verbesserung von Produkten und Leistungen auf der Basis eines Qualitätsmanagements ist zunächst die Präzisierung des Qualitätsbegriffs (vgl. dazu Oppen 1995, 16).

Garvin unterscheidet fünf verschiedene Ansätze, um Qualität zu definieren (vgl. Garvin 1984):

- der transzendente Ansatz,
- der produktbezogene Ansatz,
- der anwender- oder kundenorientierte Ansatz,
- der fertigungsbezogene Ansatz und
- der wertbezogene Ansatz.

Vor dem Hintergrund des gesellschaftlichen Wandels und stetig steigender Ansprüche an die Qualität, das Angebot und die Flexibilität der öffentlichen Dienstleistungen liegt nahe, dass die Wettbewerbsfähigkeit interner Dienstleister leidet, wenn an den bisherigen Prozessen der Leistungserstellung festgehalten wird. Das bedeutet nicht, dass die bisherigen Konzepte, Verfahrensweisen und Instrumente zur Sicherung und Verbesserung der Produkte und Leistungen vollkommen über Bord geworfen werden sollten. Vielmehr ist es an der Zeit, die Strukturen des Erstellungsprozesses um neue Konzepte, Verfahrensweisen und Instrumente zu erweitern, die in diesem Kapitel beschrieben werden.

Qualitätsmanagement soll hier verstanden werden als derjenige Aspekt der Gesamtführungsaufgabe, der die Qualitätspolitik unter Berücksichtigung der Kunden, der Mitarbeiter und der Erstellungsprozesse festlegt und verwirklicht und sich somit nicht auf die oberste Leitungsebene beschränkt, sondern sämtliche Hierarchiestufen und alle Mitarbeiter des Systems betrifft (Paulsen 2002, 18).

Qualitätsmanagementkonzepte

Die privatwirtschaftlichen Konzepte für die Sicherung der Qualität erstrecken sich von den Standards der DIN ISO 9000ff. bis hin zur umfassenden Qualitätskonzeption des »Total Quality Management« (TQM) (Oess 1993, 86). Darüber hinaus sind in der Vergangenheit Modelle zur Ein- und Durchführung von Qualitätsmanagementansätzen entwickelt worden. So hat die European Foundation for Quality Management (EFQM, Europäische Stiftung für Qualitätsmanagement) ein Modell zur Umsetzung von TQM entwickelt, welches mittlerweile eine weite Verbreitung und hohe Akzeptanz auch im öffentlichen Bereich gefunden hat (vgl. Kirstein 2003). Das EFQM-Modell ist eine aus neun Kriterien bestehende, offen gehaltene Grundstruktur und kann zur Bewertung des Fortschritts einer Organisation in Richtung ge-

steigerter Qualität⁹ herangezogen werden. Dabei berücksichtigt das Modell die unterschiedlichsten Vorgehensweisen, mit denen nachhaltige Qualität auf allen Leistungsebenen erzielt werden kann. Es beruht auf folgender Prämisse:

Qualitativ hochwertige Ergebnisse »im Hinblick auf Leistung, Kunden, Mitarbeiter und Gesellschaft werden durch eine Führung erzielt, die Politik und Strategie mit Hilfe der Mitarbeiter, Partnerschaften, Ressourcen und Prozesse umsetzt« (Kirstein 2003).

Für die öffentliche Verwaltung existiert seit Beginn des neuen Millenniums ein – geringfügig – modifiziertes Modell des EFQM. »Das Common Assessment Framework (CAF) ist ein Instrument, das Institutionen im öffentlichen Sektor einen einfachen Einstieg ins Qualitätsmanagement ermöglicht. Entwickelt wurde CAF vom Europäischen Institut für öffentliche Verwaltungen (EIPA) zusammen mit European Foundation für Quality Management (EFQM) und der Europäischen Union (EU). CAF ist eine an die Situation des öffentlichen Sektors angepasste Version des in vielen Unternehmen bewährten EFQM-Modells. CAF unterstützt Verwaltungseinheiten bei der Entwicklung einer Strategie unter Berücksichtigung der besonderen Stellung der Stakeholder, insbesondere der Bürger und der Politik. Es eignet sich ausgezeichnet, um kostengünstig periodische Erhebungen durchzuführen und damit ständige Qualitätsverbesserungen in ihrer Verwaltungseinheit einzuleiten« (Institut für Verwaltungs-Management der Züricher Hochschule Winterthur 2004).

Nachfolgend werden die Qualitätsmanagementkonzepte miteinander verglichen und auf ihre Relevanz für die Steigerung von Wettbewerbsfähigkeit sowie auf ihre Relevanz für den Begriff der Kompetenz im Rahmen von verwaltungsinternen Maßnahmen des Qualitätsmanagements überprüft. Die Modelle der Einführung der QM-Konzepte (EFQM oder CAF) wurden hier nur knapp erläutert, da die Frage nach wettbewerbsfähiger Qualität mit einem QM-Konzept beantwortet werden muss. Die erfolgreiche Einführung des QM-Konzeptes ist dann von mehreren Aspekten (Einbindung des Personals, finanzielles Budget und personelle Ressourcen, Einführungskonzepte, u.a.m.) abhängig, so dass hier nicht weiter auf die Inhalte von EFQM oder CAF eingegangen wird.

Qualitätsmanagementkonzepte DIN ISO 9000ff.

Ansatz der DIN ISO 9000ff. ist die systematische Festlegung und Dokumentation von Standards und Kriterien für Qualitätssysteme in einem Qualitäts-

9 Die Deutsche –EFQM bedient sich auf Grund des etwas schwammigen Begriffes »Qualität« des ebenfalls nicht sehr präzisen Begriffes der »Exzellenz«.

handbuch. Dabei ist das vorrangige Ziel der Unternehmen, gegenüber den Kunden die Festlegung von Qualitätsstandards sowie deren rationelle Erfüllung in Form dieser Dokumentation nachzuweisen (Oess 1993, 61; Bandemer 2001, 415). Die ursprünglich für die industrielle Produktion entwickelten Normen der DIN ISO 9000ff. beziehen sich auf unterschiedliche Elemente wie Design, Entwicklung, Produktion, Montage oder Kundendienst. Die Zertifizierung nach DIN ISO 9000ff. erfährt trotz weiter Verbreitung in Europa einige Kritikpunkte (Bandemer 2001, 415f.). Diese beinhalten

- das aufwändige, teure und bürokratische Verfahren;
 - das zentrale Ziel der Konformität mit den definierten Standards, nicht der verbesserten oder »besten« Leistung;
 - die Vernachlässigung des Kunden bei der Definition von Qualität;
 - die Behinderung der Verbesserung von Leistungen und der Innovationsbereitschaft durch den hohen bürokratischen Dokumentationsaufwand;
 - die unübersichtlichen und schwer nachvollziehbaren Normen;
 - sowie die Orientierung an arbeitsteiligen, hierarchischen Organisationsstrukturen.
- Obwohl einige Kritikpunkte an der DIN ISO 9000ff. Übereinstimmungen mit der Kritik an der bisherigen Art öffentlicher Dienstleistungserstellung aufweisen, eröffnen sie den Verwaltungen zumindest die Möglichkeit, sich intensiver mit der Organisation ihrer Erstellungsprozesse auseinander zu setzen (vgl. Bandemer 2001, 416). Wird die Regelsteuerung mit der Qualitätssteuerung nach DIN ISO 9000ff. ergänzt, ist eher eine Verstärkung der »Unsteuerbarkeit« des operativen »Verwaltungsgeschäftes« zu erwarten.

Das Dortmunder Systemhaus bietet ein gelungenes Beispiel dafür, wie trotz des Aufwands für das Zertifizierungsverfahren nach DIN ISO 9000ff. wichtige Erkenntnisse für das Qualitätsmanagement gewonnen werden können, wenn die Zertifizierung die Kundenperspektive einbezieht.

Zertifizierung des Dortmunder Systemhauses

Christoph Andersen

Das Dortmunder Systemhaus hat die Eigenbetriebsgründung im Jahr 1997 mit der Neuorientierung der Kundenbeziehungen verbunden. Das Systemhaus versteht sich heute als kundenorientierter Dienstleister, der kontinuierlich seine Leistungs- und Kundenprozesse sowie Dienstleistungen überprüft und verbessert. Hierfür wurde bereits frühzeitig mit der Einführung eines Qualitätsmanagementsystems begonnen, das zwischenzeitlich erfolgreich umgesetzt wurde. Die Deutsche Gesellschaft zur Zertifizierung von Managementsystemen GmbH (DQS) hat alle Prozesse des Systemhauses nach der Norm DIN EN ISO 9001: 2000 zertifiziert. Auf dem Weg der Zertifizierung konnten Schwachstellen aufgedeckt werden und es wurden Verfahren entwickelt, um diese Mängel künftig zu verhindern und eine reibungslose Leistungserstellung zu gewährleisten. Prüfung und Verbesserung der Wirksamkeit dieser Verfahren wurden vom Systemhaus als Ziele ausgegeben, um eine erneute Zertifizierung erreichen zu können.

Qualitätsmanagementkonzepte – Total Quality Management

Das »Total Quality Management« betont im Gegensatz zur DIN ISO 9000ff. zum einen, dass sich Qualität nur am Markt beziehungsweise am Kunden ausrichten lässt. Zum anderen unterstreicht dieses Qualitätskonzept die Verpflichtung eines jeden Mitarbeiters auf allen Ebenen, in allen Abteilungen und für alle Prozesse an der Qualitätssicherung mitzuwirken (Oess 1993, 89). Berücksichtigt man die Besonderheit des öffentlichen Sektors, zielt TQM auf die fundamentale Verbesserung der kundendefinierten Qualität. Es ist gerade im Zusammenhang der Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit hervorzuheben, dass TQM auf den drei einander ergänzenden Säulen

- Mitarbeiterorientierung,
- Prozessorientierung und
- Kundenorientierung

basiert und so ein ganzheitliches Leitbild oder auch eine Unternehmens- bzw. Verwaltungsstrategie für die Verbesserung und Erneuerung der Organisation darstellt (vgl. Brecht 2000, 226).

TQM stellt demnach eher eine Managementphilosophie anstatt ein reines Qualitätssicherungskonzept dar und verpflichtet sich dem Ziel der kontinuierlichen Verbesserung des Produktes oder der Dienstleistung zur Steigerung der Kundenzufriedenheit.

Da ein zunehmender Wettbewerbsdruck eine verbesserte Steuerung der Qualität öffentlicher Dienstleistungen erfordert, müssen die erläuterten Alternativen in den jeweiligen Bereichen untersucht und situative Entscheidungen an Hand der Gegebenheiten getroffen werden. Grundsätzlich ist festzuhalten, dass der umfassende Ansatz des TQM auf Grund der Einbindung und Berücksichtigung der verwaltungsinternen und -externen Akteure sowie der Erstellungsprozesse den Dienstleister intensiver auf den Wettbewerb vorbereitet als das statische und eher bürokratische Zertifizierungsverfahren nach DIN ISO 9000ff.. Dies sollte einhergehen mit einem durch TQM begründeten Kulturwandel in der Organisation, der auch die Arbeitsprozesse einbezieht (vgl. hierzu Kap. 3.2.). Maßgeblich ist darüber hinaus die Veränderung des Führungsverständnisses. Führung besteht nicht mehr in der Kontrolle von Tätigkeiten, sondern in der Schaffung von Freiräumen und der Übertragung von Ergebnis- und Qualitätsverantwortung an die Mitarbeiter (Brecht 2000, 227).

Kompetenz und Personalentwicklung

Hinsichtlich der Kompetenzen interner Dienstleister ist die Organisation des Prozesses der Qualitätssicherung von entscheidender Bedeutung. Wichtige Faktoren sind hier das Personalmanagement, die Personalentwicklung und auch die schon unter Kapitel 4.1.1. erörterte Kundenintegration.

Die Wettbewerbsfähigkeit interner Dienstleister ist erst dann gewährleistet, wenn Leistungen zu vernünftigen Bedingungen erbracht werden. Dazu gehört neben der effizienten und nachfrageorientierten Erstellung vor allem der Einsatz von überlegenem Wissen und Können. Der Einsatz kompetenten Personals setzt Qualifikation voraus und damit Maßnahmen, die auf den Erhalt und die Erweiterung der Kompetenzen des Personals zielen. Der Kompetenz-Begriff weist drei Komponenten auf (vgl. Bruns und Ridder 2001, 204):

- **Fachkompetenz:** Alle für die fachliche Bewältigung einer Aufgabe erforderlichen Kenntnisse.
- **Methodenkompetenz:** Alle für die Konzeption und effiziente Umsetzung betrieblicher Handlungen notwendigen analytischen und technischen Fähigkeiten.
- **Sozialkompetenz:** Die für eine effektive Arbeitsleistung in sozialen Arbeitszusammenhängen notwendige Bereitschaft zur Kooperation und Kommunikation.

Die Entwicklung des Wissens (vgl. zum Thema Prozesswissen Kap. 4.2.) und der Kompetenzen der in den Verwaltungen beschäftigten Mitarbeiter ist ein wichtiger Motor für den Modernisierungsprozess. Darüber hinaus spielt, wie oben schon angedeu-

tet, die Fähigkeit der flexiblen Reaktion auf Veränderungen eine immer wichtigere Rolle und ist somit auch eine Anforderung an Verwaltungsangestellte.

Bereits im ersten KGSt-Bericht zum Thema »Personalentwicklung« wurde betont, dass es zum Erhalt und zur Verbesserung der Leistungsfähigkeit der Verwaltung zum einen erforderlich ist, dass sich die Mitarbeiter kontinuierlich qualifizieren und zum anderen sich die Verwaltung flexiblere Reaktionsmöglichkeiten im Umgang mit den sich ständig ändernden Rahmenbedingungen aneignen muss: Die Verwaltung muss sich zu einem »lernenden System« entwickeln (KGSt 1994, 8; KGSt 2001).

Eine Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit ist zu erwarten, wenn die Mitarbeiter eines internen Dienstleisters in der Lage sind, in gleichem oder höheren Maße als ihre Konkurrenten auf Kundenwünsche einzugehen, flexibel auf veränderte Rahmenbedingungen zu reagieren und über Qualitätskontrollen eine Verbesserung ihrer Produkte und Leistungen zu erreichen. Ziel muss es also sein, die Sicherung und Weiterentwicklung von Kompetenzen innerhalb der Verwaltung und des internen Dienstleisters zu gewährleisten und die Erstellung qualitativ hochwertiger Leistungen sowie die Motivation der Mitarbeiter durch neue Tätigkeiten und neue Fähigkeiten zu fördern. Diese Zielsetzung einer lernenden Organisation entspricht dem Konzept des TQM. Auf Grundlage der Normen der DIN ISO 9000ff. ist es schwieriger, Mitarbeiter für ein lernendes System zu motivieren, da die Ausrichtung der Qualität an statischen Normen festhält.

Im zweiten KGSt-Bericht zum Thema Personalentwicklung heißt es: »Die Umsetzung der Reformüberlegungen hängt wesentlich von der Mitwirkung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Verwaltung ab. Ihre Akzeptanz und aktive Beteiligung sind genauso wie Motivation und ihre Qualifikation neben der Organisation der Zusammenarbeit entscheidend für den Erfolg der Verwaltungsreform« (KGSt 1996, 7).

Folgt man der Definition der KGSt, wird Personalentwicklung als systematisch gestalteter Prozess definiert, der es ermöglicht, das Leistungspotenzial der Mitarbeiter zu erkennen, zu erhalten und in Abstimmung mit dem Verwaltungsbedarf verwendungs- und entwicklungsbezogen zu fördern (vgl. KGSt 1994, 9). Klages definiert Personalentwicklung als Zusammenwirken aller Maßnahmen, die zur Qualifizierung, zur beruflichen Förderung und zur Motivierung von Beschäftigten geeignet sind (vgl. Klages 1991, 1150).

Abbildung 8: Personalentwicklung

Mögliche Vorteile interne Dienstleister	Mögliche Vorteile für Mitarbeiter
<ul style="list-style-type: none"> – Sicherstellung und Verbesserung der Wirtschaftlichkeit und Leistungsfähigkeit – Erhöhung der Flexibilität im Umgang mit den neuen Anforderungen und Problemlagen – Verbesserung und Stärkung der Orientierung am Kunden und an dessen Bedürfnissen sowie die Verinnerlichung des »Dienstleistungsgedankens« – Steigerung der Attraktivität des »Arbeitgebers Verwaltung« und eine damit verbundene Sicherung des Nachwuchses – Sicherung und Förderung der Motivation der Beschäftigten durch die Qualifizierung nach individuellem, verwaltungsgerechtem Bedarf – Sicherung des Erfolges von Modernisierungsprozessen durch die Beteiligung und die Akzeptanz der Beschäftigten – Möglichkeit der Hilfestellung durch geschulte, qualifizierte Führungskräfte 	<ul style="list-style-type: none"> – Verbesserung der eigenen Leistungsfähigkeit und steigendes Selbstbewusstsein – Erhaltung und »Auffrischung« von vorhandenem Wissen und angeeigneten Fähigkeiten – Möglichkeit der Ausübung von unterschiedlichen und vielfältigen Tätigkeiten – Verbesserung der individuellen Entwicklungs- und Karrierechancen, auch außerhalb der Verwaltung – Erhalt und mögliche Steigerung der Arbeitszufriedenheit und der Motivation – Die Möglichkeit der »Neuen Sicht« auf das berufliche Selbstverständnis und das damit verbundene Aufbrechen von »verkrusteten« Denk- und Handlungsstrukturen – Mögliche Hilfe durch die für Führungsaufgaben qualifizierten Vorgesetzten bei Konflikten und individuellen Problemen, wie Über- oder Unterforderung

vgl. KGSt 1994, 9f.

Berücksichtigen die handelnden Akteure des Dienstleisters und der Verwaltungsführung die Interessen der Mitarbeiter und betreiben unter deren Mitwirkung eine konsequente Personalentwicklung durch gemeinsam erörterte und akzeptierte Ziele sowie durch daraus abgeleitete konkrete Maßnahmen, resultieren hieraus für die »Rüstung für den bevorstehenden Wettbewerb« einige Vorteile.

Als Beispiel für die praktische Umsetzung des Instruments »Personalentwicklung« dienen die Zentralen Dienste der Kölner Stadtverwaltung:

Personalmanagement und -entwicklung bei den Zentralen Diensten der Stadtverwaltung Köln

Marcus Beck

Im Geschäftsbereich Druckerei der Zentralen Dienste der Stadtverwaltung Köln wird das Instrument der Personalentwicklung im weiteren Sinne umgesetzt: Die Auswahl der Mitarbeiter sowie deren gezielte Qualifizierung erfolgt in Abstimmung mit dem Bedarf der Geschäftsbereiche durch

- Fort- und Weiterbildungen für Führungskräfte,
- Schulungen bei Veränderungen des Vergaberechts,
- Schulungen zur Verbesserung der Vergabetätigkeiten bei einzelnen Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen im Bereich Vergabe und Ausschreibungen sowie
- Fortbildungen für den Umgang mit der neuen EDV.

Die Auswahl von Führungskräften der Verwaltung sollte nach Ansicht der Abteilungsleitung unter Durchführung von Assessment-Centern erfolgen.

Eine Personalbedarfsplanung, also die Ausrichtung am zukünftig erwarteten quantitativen Bedarf an Mitarbeitern sowie deren Qualifizierung, wurde innerhalb der Zentralen Dienste nicht umgesetzt. Dies ist darauf zurückzuführen, dass auf Grund der finanziellen Notlage die Budgets der kommenden Haushaltsjahre nicht berechenbar sind und somit eine Gestaltung bestehender oder eine Planung neuer Stellen nicht möglich ist.

Auf eine ausführliche Erläuterung der einzelnen Instrumente und Maßnahmen der Personalentwicklung soll hier verzichtet werden. Es handelt sich um folgende¹⁰:

- Assessment-Center
- Mitarbeitergespräch/Personalentwicklungsgespräch
- Arbeitsplatzanreicherung/Vertretungen/Rotation
- Flexible Arbeitszeiten

¹⁰ Inhaltliche Fortführungen und ausführlichere Beschreibungen sind den KGSt-Berichten : 11/1984; 2/1990; 7/1990; 6/1991; 13/1992 und 15/1992 zu entnehmen.

Das Beispiel der Zentralen Dienste der Stadtverwaltung Köln zur Flexibilisierung der Arbeitszeiten illustriert auch die Vorteile eines erfolgreichen Personalmanagements:

Flexibilisierung der Arbeitszeit und leistungsorientierte Bezahlung im Geschäftsbereich Druckerei der Stadtverwaltung Köln

Marcus Beck

Im Bereich der Zentralen Dienste der Stadtverwaltung Köln wurden im Rahmen der Umstrukturierung flexible Arbeitszeiten im Geschäftsbereich Druckerei eingeführt. Die Arbeitszeit richtet sich nun nach der Auftragslage. Der Schaffung dieses »Freiraumes« für die Mitarbeiter steht jedoch die Bereitschaft gegenüber, bei starkem Termindruck Mehrarbeit zu leisten und gegebenenfalls auch am Wochenende zu arbeiten. Diese Vereinbarungen wurden mit den Mitarbeitern einzeln verabredet und beruhen auf Freiwilligkeit und Einverständnis. Die Führung des Geschäftsbereiches und der Zentralen Dienste hat durch einen intensiven Dialog mit den Beschäftigten (Arbeiter und Angestellte) die Vor- und Nachteile transparent dargestellt und über vertragliche Regelungen diese Möglichkeit der Arbeitszeitgestaltung für die Mitarbeiter geschaffen. Das Instrument der Arbeitszeitflexibilisierung ist darüber hinaus auch an die leistungsorientierte Bezahlung gekoppelt. Dies ist jedoch nur in positiver Ausrichtung zu verstehen. Hier wird das Instrument der Leistungszulagen nach dem BMT-G genutzt. Das heißt, wer überdurchschnittliche Leistungen erbringt, soll dafür auch belohnt werden. Dabei wird von Seiten der Geschäftsbereichs- und Abteilungsleitung in regelmäßigen Abständen darauf geachtet, dass die honorierten Leistungen auch kontinuierlich erbracht werden. Ist dies bei einem Mitarbeiter nicht mehr der Fall, werden die Zusatzvergütungen aberkannt. Um die Akzeptanz bei den Mitarbeitern zu sichern, wurden Kriterien für die Gewährung der Leistungszulagen erarbeitet und kommuniziert. Zu diesen Kriterien gehören:

- Vertretungsweise Mehreinsatz in anderen Bereichen innerhalb der zentralen Dienste,
 - Übernahme von anderen Aufgaben, Umsicht am Arbeitsplatz
 - Wochenendarbeit bei Überlast,
 - Sorgfalt im Umgang mit den Ressourcen und hohe Qualität der Erstellung.
- Vergaben finanzieller Zusatzhonorierungen nach dem in der Verwaltung recht verbreiteten »Gießkannenprinzip« gibt es bei den Zentralen Diensten der Stadtverwaltung Köln nicht.

Die Gewährung der Leistungszulagen wird in einer Werkprüfungskommission beschlossen, der neben Vertretern der Zentralen Dienste auch Vertreter des Personalrats angehören. Die einzelnen Bewertungskriterien sowie deren Beurteilung und Gewichtung sind mit dem Personalrat vereinbart worden. Beantragung und Bewertung erfolgen durch den unmittelbaren Vorgesetzten.

In diesem Fall ist zu betonen, dass ausreichende Kompetenzen im Bereich des Bewertungsrechts für Leistungszulagen eine wichtige Voraussetzung für die erfolgreiche Umsetzung sind.

Die Relevanz der Personalentwicklung für die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit liegt einerseits in der Identifizierung der zukünftigen Tätigkeiten und Aufgaben interner Dienstleistungen und deren systematischer Verknüpfung mit der Qualifizierung des Personals sowie andererseits in der *Befähigung der Beschäftigten durch die Vorgesetzten* und der entsprechenden Gestaltung der Arbeitsprozesse.

Zusammenfassung

Bei den beobachteten Formen des Personalmanagements fällt eine häufige Verengung des Vorgehens auf einzelne Instrumente auf, ohne dass der Gesamtzusammenhang ausreichend berücksichtigt wird. Beispiele für wettbewerbssteigernde Elemente waren in den untersuchten Fällen nicht zu erkennen. Oft beschränken sich die einzelnen Instrumente auf die abstrakte Einführung von Mitarbeiter-Vorgesetzten-Gesprächen oder die Arbeitsplatzrotation – diese wohlmöglich bedingt durch die notwendigen Stelleneinsparungen.

Das mag daran liegen, dass ein moderner Umgang mit Personalentwicklung im Prozess der deutschen Verwaltungsmodernisierung nach wie vor selten zu finden ist. Auffällig ist, dass sich Personalentwicklung »häufig auf eine fachspezifische Qualifizierung im Sinne einer nur scheinbar effizienten Maximierung von technischem Wissen beschränkt« (Göbel und Lauen 2002, 33). Eine Abkehr von den althergebrachten Fortbildungsansätzen ist bislang nicht zu erkennen. Fort- und Weiterbildungen sind dabei weder am Bedarf der Verwaltung noch an der notwendigen Weiterentwicklung fachübergreifender Kompetenzen der Mitarbeiter ausgerichtet. Es überwiegen unsystematische, nicht arbeitsplatzbezogene Maßnahmen, deren Auswahl sich eher an der momentanen Verfügbarkeit bestimmter Bildungsangebote orientiert als an dem individuellen Qualifizierungsbedarf (vgl. KGSt 1994, 10).

Für die Umsetzung eines ganzheitlichen Qualitätsmanagements ergibt sich ein ähnliches Bild. Faktisch nicht vorhanden ist eine Auseinandersetzung mit dem TQM bzw. dessen Einführung via EFQM oder CAF. Der Fokus liegt oft auf der Definition von Qualität nach weniger nachfrageorientierten Kriterien. Die Vorliebe für die Zertifizierung nach den – der Systematik nach den bürokratischen Verwaltungsstrukturen sehr nahen – Normen der DIN ISO 9000ff. spricht ebenfalls für einen Rückstand hinsichtlich der Umsetzung innovativer Qualitätsmanagementansätze. Die Einführung eines TQM – auch wenn die Stellung des privatwirtschaftlichen Kunden

nicht 100%ig der der Nutzer interner Dienstleistungen entspricht – ist und bleibt eine Herausforderung für den Bereich öffentlicher Leistungserstellung. Solange jedoch nicht die Nachfrage die Qualität bestimmt, solange Mitarbeiter und Führung interner Dienstleister die Wirkungen des Wettbewerbs nicht realisieren, werden sich die Produkte und Leistungen qualitativ nicht verbessern.

4.2. BETRIEBLICHE STEUERUNG DER PROZESSE

Robert Kösling

Die Wettbewerbsfähigkeit interner Dienstleister kann durch einen Wandel der betrieblichen Steuerung von der Struktur- und Funktionsorientierung zur Prozessorientierung bei der Dienstleistungserstellung unterstützt werden. Ein zentrales Element der Veränderung ist hierbei die Etablierung eines Prozessmanagements.

Das Thema Prozessmanagement ist ein fester Bestandteil der betriebswirtschaftlichen Organisationslehre geworden. Die Bedeutung der Prozesse als Grundlage für die Strukturierung der Aufbau- und Ablauforganisation wird seit Langem diskutiert. »Die Frage der Gestaltung der Ablaufstruktur gewann erst wieder an Bedeutung, als die arbeitsteilige Koordination im Rahmen einer Aufbauorganisation zu einer Entfremdung vom Kunden sowie zu mangelnder Flexibilität und Schlagkraft am Markt mit damit verbundenen Wettbewerbsnachteilen führte« (Helbig 2003,10).

Eine umfassende Sichtweise des Prozessmanagements beinhaltet die planerischen, organisatorischen und kontrollierenden Maßnahmen zur zielorientierten Steuerung der Leistungserstellung für Kriterien wie Qualität, Zeit, Kosten oder Kundenzufriedenheit (vgl. Gaitanides et al. 1994, Gaitanides 1992, Helbig 2003). Prozessmanagement kann zu ressortübergreifenden Prozessen und in Folge dessen zur Integration unterschiedlicher Bereiche führen. Rückenwind erhalten prozessorientierte Ansätze seit der verstärkten Qualitätsdiskussion. Prozessorientierung gilt hier als ein grundlegender Faktor, da Qualität nicht ausschließlich ergebnisbezogen geprüft werden kann, sondern im Wesentlichen im Rahmen des Betriebsprozesses entsteht (Oppen 1995). Förderliche Faktoren sind die Neuordnung von Kompetenzen, Verantwortung und Aufgaben. Durch Dezentralisierung können qualitätsfördernde Faktoren wie Selbstabstimmung und Selbstkontrolle in die Leistungserstellung integriert werden. Ausgehend von diesem Ansatz entstanden verschiedene prozessorientierte Managementkonzepte wie Lean Management, Total Quality Management, Geschäftsprozessmanagement oder Business Process Reengineering.

Begünstigt wird der Wandel vom Funktions- zum Prozessdenken in der Verwaltung durch zwei Schwerpunkte des Neuen Steuerungsmodells:

- die Fokussierung der Dienstleistungsproduktion auf die Bedarfe und Anforderungen der Kunden, Nutzer und Bürger und
- die Verbesserung der Steuerung auf allen Ebenen.

Diese Entwicklung wird im Konzept der Geschäftsprozessoptimierung (KGSt 1998b) aufgegriffen, das Verbesserungen der Produkte und Leistungen mit der Identifikation, Bewertung und Optimierung der Entstehungsprozesse verknüpft. Die Betrachtung der eigenen Prozesse führt zu einer ergebnisorientierten Sicht auf das eigene Produkt und den Vorgang der Leistungserstellung. »Die Verwaltung wird von außen nach innen und von den Prozessen zu den Strukturen gestaltet. Diese Umkehrung bisheriger Prinzipien bewirkt den Abbau überflüssiger Hierarchie, schafft Flexibilität, vereinfacht die Leistungsprozesse und führt zu schnelleren und deutlich effizienteren Ergebnissen« (Heinz 2000, 127). Ein weiterer Vorteil der Abkehr von einer rein funktional-strukturellen Sichtweise liegt in der Herstellung einer strukturellen Flexibilität, die es dem internen Dienstleister ermöglicht, schneller auf Veränderungen in der Produktnachfrage zu reagieren, da veränderte Prozesslinien nach dem Baukastenprinzip schneller zu neuen Produkten zusammengestellt werden können.

4.2.1. Prozesse und Prozessmanagement

Allgemein können Prozesse als System von Tätigkeiten beschrieben werden, das Eingaben mit Hilfe von Mitteln in Ergebnisse umwandelt (nach DIN ISO 9000:2000). Tätigkeiten können so zu Teilprozessen, diese zu Prozessen, Prozesse wiederum zu Haupt- oder Kernprozessen und diese letztlich zu Vorgängen aggregiert werden (Küchler 2000, 207). Wichtig ist die Unterscheidung von Produkten und Prozessen. Produkte entsprechen dem Prozessoutput. Nach einem prozessorientierten Verständnis resultiert die Struktur der Produktpalette aus einer zielgerichteten Prozessstruktur. Voraussetzung ist der Aufbau von Prozesswissen sowie die Gestaltung und Optimierung der Prozesse.

Zur Kategorisierung von Prozessen lässt sich ein idealtypischer Prozessgliederungsplan aufstellen:

Abbildung 9: Prozessgliederungsplan

Führungsprozesse	Unternehmen strategisch führen		Unternehmen operativ führen	
	Leistungsprozesse	Kunden gewinnen	Produkte entwickeln	Aufträge abwickeln
Unterstützungsprozesse	Personalressourcen sicherstellen	Sachressourcen sicherstellen	Informationsfluss sicherstellen	Know-how sicherstellen

nach Jung 2002, 30

Eine Hauptaufgabe der betrieblichen Steuerung liegt in der internen Koordination der Leistungs- und Unterstützungsprozesse des Dienstleisters. Dies betrifft insbesondere die Sicherstellung von Kapazitäten im Bereich Personal, Sachmittel, Information und Wissen sowie die Prozesse der Kundenbindung. Die Mehrheit der Optimierungsansätze erkennt die Wechselwirkung zwischen den Kunden und der Leistungserstellung. Ebenso bestehen aber Zusammenhänge zwischen der Leistungserstellung und den Beschäftigten, deren Situation beeinflusst wird durch Faktoren wie Zufriedenheit, Loyalität und Produktivität.

Vor der Prozessgestaltung und der Prozessoptimierung ist die umfassende Erhebung, Analyse und Bewertung der bisherigen Prozesse des Dienstleisters notwendig. Diese bilden die Grundvoraussetzungen für die Steuerung der Prozesse und ihrer Wechselwirkungen.

Die Wettbewerbsfähigkeit interner Dienstleister erhöht sich durch die Transparenz der eigenen Prozesse. Der Aufbau von Prozesswissen ermöglicht die Identifikation wichtiger Prozesse und die Bestimmung ihrer Erfolgsfaktoren und kann zur Transparenz wesentlicher Kenngrößen beitragen. Diese sind beispielsweise (vgl. KGSt 1998a, 28):

- Durchlaufzeiten,
- Bearbeitungs-, Liege-, Einarbeitungs- und Übertragungszeiten,
- Schnittstellen zu anderen Abteilungen,
- Erkennung von Datenredundanzen,
- Kommunikations- und Entscheidungswege,
- Kapazitätsauslastung und
- Kosten.

Diese wiederum können durch Kenngrößen der Bereiche Zeit, Qualität oder Personal erweitert werden:

- Reaktionszeiten,
- Termineinhaltungsquoten,
- Fehlerquoten,
- Reklamationsquoten,
- Qualifikation und
- Krankenstand.

Zentrale Aufgabe eines Prozessmanagements im Rahmen der betrieblichen Steuerung ist es, die Kenngrößen mit den geforderten Produktzielen in Übereinstimmung zu bringen. Die Auswahl der Produktziele erfolgt an Hand der aktuellen Kundenanforderungen an den jeweiligen Dienstleister (z.B. Qualitätsanforderungen) oder resultiert aus eigenen Vorgaben wie z.B. der zu verbessernden Relation von Kosten und Ressourcenverbrauch. Die Harmonisierung und Verknüpfung von strategischem Produktmanagement und operativem Prozessmanagement erhöht die Wettbewerbsfähigkeit interner Dienstleister. Dieser Zusammenhang wird im weiteren Verlauf dieses Kapitels unter dem Thema »kritische Erfolgsfaktoren« näher erläutert.

In der Prozessanalyse sind aus den einzelnen Prozessen Sollabläufe zu entwickeln und in Prozessbeschreibungen zu dokumentieren. Im Rahmen des Prozessablaufs müssen die zu erledigenden Aufgaben, deren Reihenfolge und die beteiligten organisatorischen Einheiten bestimmt werden. Die Analyse unterscheidet sich in ihrem Detaillierungsgrad. Eine sehr grobe Analyse der Zusammenhänge kann einen Einschnitt und eine Neugliederung befördern, ohne dass zu viele eingefahrene Verfahren und Kompetenzen diese behindern (vgl. KGSt 1998a, 29). Eine genaue Analyse umfasst auch einzelne Faktoren, wie Beteiligte, Bearbeitungs-, Liege-, Transport- und Durchlaufzeiten. Die Prozessanalyse kann die Betrachtung auch auf externe Partner erweitern, die am Prozess beteiligt sind. So untersucht die Kontextanalyse die Beziehungen und den Leistungsfluss des Prozesses zu seinen relevanten Umwelten, seine wesentlichen Leistungen und Ziele sowie die bereits gesammelten Erfahrungen mit der Prozessdurchführung. Die Ergebnisse helfen dem internen Dienstleister, diese Beziehungen zielorientiert zu steuern. Mögliche Instrumente der Kontextanalyse sind die Verrichtungsanalyse, die Netzplantechnik, die Objektanalyse, die Analyse der Aufbauorganisation/Organigramme, die Informationsanalyse und die Kommunikationsanalyse.

Nach der auf Basis des gewonnenen Prozesswissens durchgeführten Prozessanalyse folgt eine Prozessbewertung. Die gleichzeitige Durchführung beider Schritte würde den internen Dienstleister überfordern, daher »muss die Datenerhebung und -analyse mit der beabsichtigten und auswertbaren Detailtiefe klar abgegrenzt werden. Dies betrifft insbesondere die Erfassung von (Einzel-) Varianten und deren

verursachungsnahe Zuordnung und Verrechnung. Nur dann kann ein überdimensionierter Erfassungsaufwand bei Prozessen, die möglicherweise kaum Rationalisierungspotentiale aufweisen, vermieden werden« (Küchler 2000, 257f.).

Die Auswahl der relevanten Prozesse und deren anschließende Bewertung sollte sich an den Bedarfen der Kunden ausrichten. Als erster Schritt bietet sich die möglichst konkrete Definition der angestrebten Ergebnisse und Leistungen an. Die KGSt schlägt hier eine Beschränkung auf relevante Prozesse vor: »Es sind die Prozesse auszuwählen, die im Sinne der örtlichen Zielsetzung einer Verwaltung hohe Relevanz besitzen. (...) Die Relevanz der Prozesse lässt sich an unterschiedlichen Merkmalen wie Qualität, strategische Ausrichtung, Kosten, Zeiten, Erfolgsaussichten, Schnittstellen u.a. festmachen. Die relevanten Prozesse müssen von der Führung ermittelt werden« (KGSt 1998a, 24).

Die Einrichtung eines *Prozessmanagements* geht über das Sammeln von *Prozesswissen* und die Analyse und Bewertung der eigenen Prozesse hinaus. Hinzu kommen die Themen *Prozessgestaltung* und *Prozessoptimierung* nach strategischen und operativen Zielvorgaben.

Prozessgestaltung beinhaltet die folgenden Kernkomponenten:

- Ausgleich zwischen Funktion und Prozess;
- Ablaufgestaltung;
- Kostengestaltung und
- Erhöhung des Automatisierungsgrades.

Die Erhöhung des Automatisierungsgrades kann schrittweise unter Nutzung neuer Medien geschehen. Für Standardprozesse lassen sich verschiedene Formen des Workflow-Managements implementieren (vgl. u.a. Aalst und Hee 2002, insbesondere S. 91ff.). Vorteile der elektronischen Verarbeitung liegen u.a. darin, dass durch den »Abbau von Schnittstellen und die Übernahme der Arbeitsverteilung (...) eine krossfunktionale prozessorientierte Steuerung erfolgen (kann)« (Helbig 2003, 16). Workflow-Systeme bedürfen einer Ergänzung um Rückkoppelungsmechanismen, um ihren immanenten strukturellen Ansatz in zeitlichen Abständen zu überprüfen. Die elektronische Vernetzung kann auch helfen, genügend Informationen zur Abwicklung unterschiedlicher Aufgabenstellungen bereitzustellen.

Betriebliche Steuerung ist darauf ausgerichtet, Funktionen und Prozesse aufeinander abzustimmen. Funktionale Abteilungen werden nicht zugunsten funktionsübergreifender Prozesse aufgelöst. »Die Funktionen spielen als Garant für die Weiterentwicklung des fachspezifischen Wissens und für die umfassende Nutzung unternehmenseigener Ressourcen (Personen, Anlagen) auch weiterhin eine entscheidende Rolle.« (Jung 2002:21). Es besteht die Gefahr, dass es durch die steigende

Komplexität (bedingt auch durch die Einführung von Wettbewerb) zu weiteren Funktionsteilungen innerhalb der internen Dienstleister kommt. Dadurch erstrecken sich Abläufe über mehrere Abteilungen mit den bekannten Folgen (Schnittstellen, Ineffizienzen, Entstehung von Hierarchien, verlängerte Entscheidungswege etc.). Hier bietet sich eine Unterteilung in Standardprozesse und Spezialprozesse an, auf die später noch eingegangen wird.

Prozessmanagement als Teil der betrieblichen Steuerung kann die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit interner Dienstleister auf verschiedene Arten unterstützen:

- Unterstützung des Wandels vom Funktionsdenken hin zum Prozessdenken,
 - Ausrichtung der Prozesse an der Nachfrage und an den Anforderungen der Kunden,
 - Abstimmung der Prozessziele mit den geforderten Produkteigenschaften.
- Die Anforderungen an die betriebliche Steuerung und die gesamte Aufbau- und Ablauforganisation der internen Dienstleister sind hoch:
- Durch die Optimierung der Prozessabläufe und des Ressourceneinsatzes sollten effiziente Prozesslösungen und in der Folge die nachgefragten Produktlösungen gewonnen werden.
 - Die jeweiligen strategischen Zielsetzungen führen zu Veränderungen in den Bereichen Führung, Strukturen und Prozesse.
 - Die Prozessabläufe sind in die kommunale Politik- und Verwaltungsstruktur und das Politik- und Verwaltungshandeln einzubetten.
 - Die Prozesse der Planung, Erstellung und Evaluation sollten sowohl öffentliche als auch private Produzenten, Nutzer und Kunden integrieren.
 - Geeignete Prozesse sollten ressortübergreifend oder/und interkommunal verknüpft werden.
 - Die Prozesse sind so zu gestalten, dass über die Beteiligung der Beschäftigten ein Kulturwandel und eine lernende Organisation erreicht wird.

4.2.2. Prozesse und Arbeitsorganisation

In den untersuchten Kommunen gewinnt die Prozessorientierung nur langsam an Bedeutung. Bisherige Optimierungsschritte betreffen eher die Spezialisierung einzelner Tätigkeiten oder Funktionen und gehen nicht von einer ganzheitlichen Prozesssicht aus. So werden beispielsweise im operativen Geschäftsfeld Grünunterhaltung verstärkt Spezialistenteams in den Bereichen Baumpflege oder Neubau aufgestellt und zumeist örtlich zentralisiert. Neben einem erhöhten Koordinations-

aufwand zwischen unterschiedlichen Teams in der Fläche ist auch zu beobachten, dass vorgelagerte Tätigkeiten wie die Baumkontrolle durch andere Stellen ausgeübt oder fremdvergeben werden. Eine ganzheitliche Prozesssicht mit dem möglichen Produkt »Stadtbäume« wird so erheblich erschwert.

Auch ist weiterhin in vielen Kommunen ein stark abgeschottetes Funktionsdenken (z.B. in Abteilungen) anzutreffen.

Ein Beispiel für den Versuch, eine ressortübergreifende Arbeitsorganisation aufzubauen, findet sich in Celle:

Ressortübergreifende Arbeitsorganisation – Das Beispiel »Technik und Bau«, Celle

Jens Hanssen

Am 1. Januar 2004 begann die Stadt Celle mit der Umstrukturierung ihrer Verwaltung. In mehreren Schritten sollen Hierarchieebenen abgebaut und gleichzeitig fachliche Verantwortungsbereiche soweit wie möglich dezentralisiert werden. Alle bisherigen Ämter werden der Reihe nach aufgelöst und zu größeren Fachbereichen zusammengefasst. Die einschneidendste Veränderung trifft das bisherige Grünflächenamt und das Tiefbauamt. Die überwiegenden Teile beider Ämter werden in einem Fachbereich mit dem derzeitigen Arbeitstitel »Technik und Bau« neu zu organisieren sein.

Ganz gleich, ob es um die Tätigkeiten Planen, Bauen, Unterhalten oder Betreiben geht, wird die zukünftige Struktur des Fachbereiches davon bestimmt sein, wie die jeweilige Aufgabe mit den vorhandenen Ressourcen fachlich und wirtschaftlich am besten gelöst werden kann. Die derzeit vorhandenen Abteilungs- und Sachgebietsstrukturen werden nahezu alle aufgelöst und ersetzt durch interdisziplinär zusammengesetzte Arbeitsgruppen oder Teams. Dieser Ansatz gilt durchgängig für alle Beschäftigten: Ingenieure, Techniker, Meister, Tiefbau- und Gartenarbeiter diskutieren zur Zeit, wie die Umsetzung möglichst reibungslos erfolgen kann. Dabei wird es vor allem darauf ankommen, liebge-wordene alte betriebliche Aufgabenzuordnungen zu überwinden und mit der neuen Struktur deutlich werden zu lassen, dass bei allen Tätigkeiten im Stadtgebiet die Verantwortung für betriebliche Dienstleistungen klar definiert ist. Ein wichtiges Ziel ist es deswegen, in der Fläche oder am zu betreuenden Objekt nicht mehr eine Fachkolonne der anderen folgen zu lassen, sondern eine fachlich umfassende Dienstleistung von nur noch einer Arbeitsgruppe erbringen zu lassen: z.B. Reinigung der Straße, Pflege des Verkehrsgrüns, Ausbesserungsarbeiten am Bürgersteig aus einer Hand! Damit wird auch für die Bürger vor Ort klar, wer ihr Ansprechpartner ist. Das Gerangel um Zuständigkeiten

oder das Verschieben der Verantwortung auf eine jeweils andere Organisationseinheit soll der Vergangenheit angehören.

Wenn dieses Konzept erfolgreich umgesetzt wird, erhöht sich die Produktivität und die betriebswirtschaftliche Effizienz der betrieblichen Einheiten. Damit kann auch den verbreiteten Vergabe- oder Privatisierungsforderungen entgegengesteuert werden. Wenn bis Ende des Jahres 2006 dem Fachbereich dann auch noch wie geplant die liegenschaftlichen und gebäudewirtschaftlichen Aufgabenbereiche zugeordnet sind, findet diese konzeptionelle Neuorientierung ihren sinnvollen Abschluss.

Die bisweilen hohe Anzahl an empfangsberechtigten Weisungsbefugten innerhalb der Strukturen eines Dienstleisters führt oft dazu, dass gleiche Aufträge an unterschiedlichen Stellen in unterschiedlichen Prozessen und mit unterschiedlichen Prioritäten bearbeitet werden.

Obgleich ein umfassendes Prozessmanagement in den untersuchten Kommunen nicht angetroffen wurde, sind doch erste Schritte zur Prozessorientierung erkennbar. Ein Beispiel zum Aufbau von Prozesswissen liefert das Dortmunder Systemhaus mit seinem Zertifizierungsverfahren (vgl. Kapitel 3.1.). Ein weiteres Beispiel für die Verbesserung der Information und das Zusammenwirken in funktional-übergreifenden Teams bietet der Eigenbetrieb Grün und Gruga Essen.

Optimierung durch Bündelung? Das Beispiel Grün und Gruga Essen

Robert Kösling

Entgegen den Tendenzen der Trennung von Grünplanung und Grünunterhaltung hat sich die Stadt Essen für eine dezentralisierte Bündelung von Planung, Bauleitung, Pflege und Unterhaltung in drei Grünbetrieben entschieden. Die Grünbetriebe, gleichzeitig auch Betriebshöfe, decken jeweils drei Stadtteile mit 150.000- 200.000 Einwohnern ab. Ausgestattet mit einer eigenen Ressourcenhoheit bei Personal- und Vergabemitteln gehen in den Betrieben Objekt- und Arbeitsplanung Hand in Hand. Die bisher zentral organisierte Planung wurde im September 2001 auf die Betriebe verteilt. Zielsetzung ist die gegenseitige Information zwischen Planung und Pflege bzw. Unterhaltung unter Ausbildung eines Teamgedankens. Gleichzeitig soll durch die Dezentralität eine verstärkte Nutzer- und Kundennähe erreicht und der direkte Kontakt zu den Bezirksvertretungen möglich werden.

Zielgegenstand ist zunächst die Objektplanung und –bewirtschaftung, so z.B. im Bereich Spielplätze. Durch die räumliche Nähe von Planung und Unterhaltung, die wöchentlichen Besprechungen, den deckungsgleichen Gebietszuschnitt und die dezentrale Arbeitsorganisation konnten schon positive Rückkoppelungseffekte für die Bereiche Planung und Unterhaltung verzeichnet werden. Ein Beispiel sind Empfehlungen aus der Pflegepraxis, die in der Planung (z.B. in der Anordnung von Gehölzgruppen im Zusammenspiel mit Rasen(mäh-)flächen) umgesetzt werden können und eine effizientere Unterhaltungsleistung ermöglichen.

Die Resonanz aus Reihen der Politik und der Bevölkerung ist jetzt schon positiv, wenngleich den Lerneffekten noch einige Jahre zur Entfaltung zugestanden werden sollten.

Perspektiven

Prozessmanagement lebt hauptsächlich von den Wechselwirkungen zwischen Prozesswissen und Prozessgestaltung sowie zwischen Prozessgestaltung und Prozess- bzw. Produktzielen. Das Hauptaugenmerk liegt dabei auf einem zielorientierten Ressourceneinsatz.

Der Aufbau von Prozesswissen kann über die Identifizierung der Schlüsselprozesse kritischer Erfolgsfaktoren, wie Pünktlichkeit, Servicequalität, Preis oder Produktqualität, erfolgen. »Leitfrage ist, wie die Produkte in den (internen) Markt eingebracht werden und bei den Kunden ankommen. Zusammengenommen sprechen wir von der Dienstleistungspositionierung des internen Dienstleisters bei den Kunden bzw. am Markt. (...) Für die Steuerung ist es wichtig, sich auf die sogenannten kritischen Erfolgsfaktoren zu konzentrieren. Dies sind jene Punkte, die unverzichtbar sind, damit die Leistungsstrategie erfolgreich umgesetzt und die angestrebte Marktpositionierung gesichert oder erreicht werden kann« (KGSt 2002, 61). Für diese Punkte existiert kein generelles »Standard-Set«. Die betriebliche Steuerung kann sich zur Identifizierung der Prozesse verschiedener Instrumente bedienen, wie z.B. der ABC- oder der Portfolio-Analyse (vgl. u.a. KGSt 1998a), die eine Auswahl nach Wichtigkeit der Prozesse und Größe des Verbesserungspotentials vornehmen. Zur Übersetzung der strategischen Ziele in ausformulierte und quantifizierte Ziele und Kennzahlen kann das Instrument der »Balanced-Score-Card« (vgl. u.a. Zimmermann 2003, 59f.) genutzt werden. Diese kann eine Mittlerfunktion zwischen den strategischen (oft mittel- oder langfristigen) Zielen und den operativen (oft kurzfristigen) Maßnahmen einnehmen. Neben der Kundenperspektive können so auch Entwicklungs- und Prozessperspektiven integriert werden.

Die Identifikation der Schlüsselprozesse kann darüber hinaus Auskunft über strukturelle Kostentreiber geben (z.B. Doppelarbeiten, unnötige Kontrollen). Für die betriebliche Steuerung ergibt sich ein weiterer Vorteil: Die Unterteilung von Prozessen in Standardprozesse der typischen Geschäftstätigkeit und Spezialprozesse. Diese können durch Bündelung nach Zielkriterien in Prozess-Module gefasst werden.

Als Ausblick bleibt festzustellen, dass die Prozessorientierung interner Dienstleister in Zukunft nicht mehr um eine Bewertung nach Wertschöpfungskriterien herumkommen wird. Nach Bauers (Bauer, et al. 2001) prozessorientierter Wertschöpfungskette werden noch drei Hauptprozesse zusammen mit Kernfunktionen und Supportfunktionen bestehen bleiben:

- der Innovationsprozess,
- der betriebliche Leistungsprozess
- und der Kundenprozess.

Die Supportfunktionen, wie z.B. IT, Controlling, Recht oder Facility-Management sind dabei prozessübergreifend angelegt. Interne Dienstleister werden ihre Wettbewerbsfähigkeit als Bestandteil der Supportfunktionen im gesamtkommunalen Leistungsprozess unter Beweis stellen müssen. Dies bedingt nicht nur eine Orientierung an der Kundennachfrage, sondern eine direkte Orientierung an den Prozessen beim Kunden. So sollte die Pflege des Schulgrüns durch den Dienstleister etwa auf die Zeiten des Schulbetriebs abgestimmt sein.

4.2.3. Zusammenfassung

In deutschen Kommunen sind erste Ansätze für eine Prozessorientierung zu erkennen. Ein umfassendes Prozessmanagement ist in den untersuchten Dienstleistungsbereichen bisher nicht verwirklicht worden. Häufig weisen die operativen und strategischen Zielvorgaben der betrieblichen Steuerung noch hohe Diskrepanzen auf. Ein zufrieden stellendes Gleichgewicht zwischen den funktionalen Strukturen und einer ausreichenden Prozessorientierung konnte noch nicht hergestellt werden. Prozessorientierte Ansätze im Rahmen von Reformbestrebungen werden oft in Projektform aufgesetzt, haben aber häufig keinen nachhaltigen Einfluss auf die Strukturen. In der Etablierung eines Prozessmanagements liegen hohe Optimierungspotenziale hinsichtlich der Wettbewerbsfähigkeit interner Dienstleister. Als Gemeinschaftsaufgabe wird dies jedoch bisher nur selten begriffen.

4.3. OPTIMIERUNG VON KOSTENSTRUKTUREN

Christoph Andersen

Die bisherige Verwaltungsmodernisierung deutscher Kommunen versuchte mit der Etablierung eines neuen Finanzmanagements die Nachteile des tradierten Haushalts- und Rechnungswesens zu überwinden. Gerade hier bestehen in Deutschland erhebliche Defizite, weil die Kommunen und ihre Betriebe traditionell ein kameralistisches Haus- und Rechnungswesen verwenden (vgl. Beyer und Plaß 2001; Budäus 2000; Lüder 2001). Derzeit finden vielerorts verschiedene Maßnahmen zur Modernisierung des tradierten Haushalts- und Rechnungswesens statt. Zu nennen sind vor allem die Budgetierung und Produktorientierung des Haushalts, die Einführung einer Verwaltungskostenrechnung in Ergänzung zur Kameralistik, die Erweiterung des Anwendungsgebietes des kaufmännischen Rechnungswesens durch Ausgliederung von Verwaltungseinheiten (z.B. Eigenbetrieb, GmbH) sowie die sich unter dem Label des Neuen Öffentlichen Rechnungswesens (NÖRW) vollziehende vollständige Ablösung der Kameralistik durch ein dem kaufmännischen Rechnungswesen angenähertes, ressourcenorientiertes Rechnungswesen (vgl. Bals 1998).

Interne Dienstleister müssen ihren Kunden heute klar definierte Produkte und Dienstleistungen zu angemessenen Preisen anbieten können. Dafür müssen Dienstleistungsproduzenten ihre eigenen Kostenstrukturen kennen und für die erstellten Dienstleistungen Preise kalkulieren können (vgl. KGSt 2002). Die Wettbewerbsfähigkeit interner Dienstleister erfordert also zwingend die Einführung einer Kostenrechnung und die Bepreisung der produzierten Dienstleistungen (vgl. Andersen und Reichard 2003; KGSt 2002; Wegener 2003a). Darüber hinaus müssen Dienstleister über ein bestimmtes Maß an Ressourcenautonomie verfügen, um wettbewerbsfähige Strukturen schaffen zu können (vgl. Bals 1998, 2000a, 2000b; KGSt 1991). Sie müssen ihre Kostenstrukturen nicht nur kennen, sondern auch über die Möglichkeiten verfügen, diese durch Optimierungsschritte zu beeinflussen. Die Beeinflussbarkeit der eigenen Kostenstrukturen ist Voraussetzung für eine wettbewerbsfähige Preiskalkulation. Hierfür stellt die Betriebswirtschaftslehre verschiedene Kostenrechnungssysteme und Preisbildungsverfahren zur Verfügung, z.B. die Ist- und Plankostenrechnung oder die Voll- und Teilkostenrechnung (vgl. Coenberg 2003; Horváth 2002; Plinke 2002; Reichard 1987; Schweitzer und Küpper 1998; Witten 2000).

4.3.1. Autonomie über Ressourcen

Die Fähigkeit dezentraler Facheinheiten, weitgehend autonom über die Verwendung von Ressourcen zu entscheiden, ist eine Vorbedingung für die Wettbewerbsfähigkeit interner Dienstleistungsproduzenten. Dies wird im Zuge der Modernisierungsbestrebungen der letzten Jahre mit verschiedenen Budgetierungsverfahren verfolgt (vgl. Bals 2000a, 2000b; KGSt 1993a). Budgetierung bezeichnet im neuen Finanzmanagement das Verfahren der Haushaltsplanaufstellung und -bewirtschaftung. Bei der Aufstellung des Haushaltsplanes werden den Fachbereichen und Dienstleistern im Rahmen des insgesamt für das Planjahr erwarteten Ressourcenaufkommens Budgets vorgegeben, innerhalb derer sie selbständig ihre Einzelansätze und das Leistungsprogramm festlegen können. Bei der Bewirtschaftung der Budgets und der Erstellung von Leistungen wird den Dienstleistern eine möglichst umfassende Autonomie und Autarkie eingeräumt (vgl. Bals 1998). Zur Veranschaulichung dient ein Blick nach Dortmund:

Ressourcenmanagement in Dortmund

Christoph Andersen

Die Stadt Dortmund hat frühzeitig ihre Reformbemühungen auf die konzeptionelle Entwicklung eines Produktkataloges als Basis für eine Kosten- und Leistungsrechnung konzentriert und anschließend mit der schrittweisen Umsetzung in den Ämtern begonnen. Heute verfügt die Stadt über eine flächendeckende Kosten- und Leistungsrechnung, die mit Hilfe des Softwareproduktes SAP/R3 im Echtzeitbetrieb durchgeführt wird.

In der gesamten Stadtverwaltung wurde eine dezentrale Ressourcenverantwortung eingeführt. Den Ämtern werden globale Budgets zugeteilt, die ihnen Handlungsfreiräume sowohl bei den personellen Ressourcen (z.B. Mitarbeiterereinsatz, Aus- und Fortbildung, Reisekosten) als auch bei den Sachkosten lassen. Weiterhin wurden einige organisatorische Regelungskompetenzen zur Gestaltung der Aufbau- und Ablauforganisation in die Fachämter verlagert.

Die Dokumentation der outputorientierten Budgetierung erfolgt über den Produkthaushalt. Die Outputorientierung wird durch die produktorientierte Haushaltsgliederung im Zusammenhang mit Zielen und Kennzahlen gewährleistet. Der Produkthaushalt soll ferner im Zuge der Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements eine Verbindung von Input- und Outputorientierung herstellen sowie Ergebnisse und Wirkungen aufzeigen.

Dortmund arbeitet aktuell gemeinsam mit den Städten und Gemeinden Brühl, Düsseldorf, Hiddenhausen, Moers, Münster und dem Kreis Gütersloh im Modellprojekt des Landes NRW an dem Konzept für ein Neues Kommunales Finanzmanagement (NKF). Das NKF hat die Einführung eines doppischen Kommunalhaushaltes und eines neuen Führungsinformationssystems zum Ziel und wird in drei Wellen bis zum 01.01.2005 eingeführt. Damit soll das Verhältnis von dezentraler Ergebnisverantwortung und gesamtstädtischer Steuerung auf eine neue Grundlage gestellt werden.

Die Schaffung von Ressourcenautonomie ist, obgleich sie ein Kernstück des Neuen Steuerungsmodells darstellt, nur in relativ wenigen deutschen Kommunen vollständig realisiert worden. Die Neuorientierung des Finanzmanagements in Richtung Ressourcenautonomie in den Kommunen hat zu einer Reihe von Problemen geführt, die den Weg der Umsetzung deutlich geprägt haben. Hier sollen einige Probleme näher diskutiert werden, die bei der Schaffung von Ressourcenautonomie aufgetreten sind:

- Bemessung der Einzelbudgets und Vorabdotierungen,
- Umsetzungen globaler Kürzungen,
- Anreizmechanismen,
- Übertragbarkeit von Mehr- und Minderergebnissen und
- Parallelität von Kameralistik und neuem Rechnungswesen (vgl. Frischmuth 1999; Schwarting 1999; Wegener 2003a).

An diesen Punkten zeigt sich, ob es eine Kommune mit der Schaffung von Ressourcenautonomie ernst meint oder ob diese nur auf dem Papier existiert, aber in der Realität keine Rolle spielt.

Bemessung der Einzelbudgets und Vorabdotierungen

In der traditionellen Haushaltsplanung orientiert sich die Budgetaufstellung an Werten der Vergangenheit, d.h. die Planung des Haushaltes basiert im Wesentlichen auf Vorjahresdaten. Eine analytische Bedarfsermittlung ist auf Grund des damit verbundenen Aufwandes in der Praxis kaum durchzuhalten. Vor diesem Hintergrund wird gefordert, für die Budgetaufstellung die zur Verfügung stehende Finanzmasse abzuschätzen. Hierbei ergibt sich mit den Vorabdotierungen – jenen »Ausgaben, die als nicht beeinflussbar gelten« (Schwarting 1999, 127) – eines der zentralen Probleme für die Steuerungswirkung der Budgetierung, da einerseits bestimmte Ausgaben aus der Budgetierung herausgenommen werden müssen und andererseits jede Vorabdotierung die Flexibilität des Gesamtbudgets mindert. Die Verwaltungs-

führung wird eher bemüht sein, möglichst wenige Vorabdotierung vorzunehmen. Dagegen werden besonders Fachbereiche und Dienstleister mit einer hohen Anzahl an Pflichtaufgaben versuchen, ihre Kosten möglichst weitgehend in die Vorabdotierungen einzubeziehen, was die Bestimmung der richtigen Höhe der Vorabdotierungen zu einem der wesentlichen Konflikte zwischen den beteiligten Akteuren macht.

Da es keinen abschließenden Katalog für die Höhe einer Vorabdotierung gibt, sollten sich die Akteure vor Ort bemühen, in einem gemeinsamen Prozess die Ausgaben zu identifizieren, die unbedingt einbezogen werden sollten. Dieser Prozess wird den örtlichen Gegebenheiten und Anforderungen gerecht und sichert die Akzeptanz dieser Maßnahme. Die Festlegung der Vorabdotierungen sollte jedoch immer restriktiv erfolgen, um ausreichend Steuerungspotential freizusetzen

Besondere Probleme ergeben sich im Bereich der Personalkosten. Die Personalgrundkosten sind mittelfristig und in Grenzen zu beeinflussen, insofern sollte dieser Bereich nicht zwingend vorabdotiert werden. Anders sieht es dagegen bei Pensionszahlungen, Beihilfen etc. aus, hier könnte eine Vorabdotierung vorgenommen werden, um nicht zu beeinflussende Mehrbelastungen im Einzelbudget aufzufangen. Im Bereich Ausbildungsvergütungen könnte der Verzicht auf eine Vorabdotierung zu einem Rückgang der Auszubildenden führen und so womöglich politische Zielkonflikte verursachen. Bei einer Zurechnung zum Einzelbudget sollten die Kosten vorabdotiert werden. Besser ist jedoch, diese Kosten aus den Einzelbudgets herauszunehmen, da Ausbildung eine Gesamtaufgabe der Stadtverwaltung ist. Vielerorts ist zu beobachten, dass auf Grund von Zurechnungsproblemen Personalressourcen nur sehr begrenzt dezentralisiert wurden.

Kosten politischer Führung, auch Kosten der Demokratie genannt, entstehen durch die administrative Leitung sowie durch die Interessenvertretungen einer Kommune:

- Oberbürgermeister,
- Beigeordnete,
- Stadtverordnetenversammlung,
- Personalrat,
- Gleichstellungsbeauftragte und
- Vertrauensmann der Schwerbehinderten.

Da diese Kosten auf Grund gesetzlich festgelegter Strukturen entstehen, sollten sie vorabdotiert oder aus den Einzelbudgets herausgenommen werden.

Vertragskosten entstehen durch Zahlungsverpflichtungen aus bestehenden Verträgen (z.B. Schuldendienst). Diese sollten auf Grund der mangelnden Beeinflussbarkeit vorabdotiert werden.

Unterhaltungskosten dienen dazu, die kommunale Infrastruktur zu erhalten. Eine vollständige Budgetierung dieses Bereiches könnte zu einer Vernachlässigung der Aufgaben und zu hohen Folgekosten führen. Den Fachbereichen sollte hier ein Mindestunterhaltungsaufwand vorabdotiert werden. Da eine Zweckbindung von Ausgaben rechtlich bedenklich ist, sollten hier interne Produkte (Instandhaltung) definiert und vorabdotiert werden.

Umsetzung globaler Kürzungen

Auf Fehlbeiträgen und Mehrbelastungen beruhende globale Kürzungen können Probleme bei der Budgetaufstellung verursachen. Vielerorts werden aus politischen Gründen erforderliche Einschnitte gleichmäßig auf Fachbereiche und Dienstleister verteilt, womit unabhängig von Effizienzkriterien und ohne Überprüfung der Leistungstiefe gekürzt wird. Die Leitidee des Neuen Steuerungsmodells, die Einführung einer »dezentralen, wettbewerbsbetonten Anreizsteuerung« (Reichard und Wollmann 1996, 51), kommt dabei zu kurz. Bei der Umsetzung globaler Kürzungen finden sich kaum differenzierte, auf Anreizmechanismen aufbauende Verfahren, die effizient arbeitenden Fachbereichen und Dienstleistern die geringsten Kürzungen zuweisen.

Anreizmechanismen

Die Schaffung von Ressourcenautonomie dient im Wesentlichen der Etablierung von Anreizmechanismen mittels flexibler Budgetbewirtschaftung und des Verbleibs von Einsparungen im Budget. Für die Feststellung von Einsparungen sollte das Budget jedoch immer einer gründlichen Analyse unterzogen werden, da nur auf Managementleistungen zurückzuführende Budgetverbesserungen zu berücksichtigen sind. Folgende Leitlinie für den Umgang mit Managementeinsparungen/mehrausgaben werden vorgeschlagen:

- Managementbedingte Mehreinnahmen oder Minderausgaben verbleiben zu einem bestimmten Prozentsatz im Einzelbudget.
 - Managementbedingte Mindereinnahmen oder Mehrausgaben müssen im eigenen Budget erwirtschaftet werden.
 - Nicht managementbedingte Mehreinnahmen/ Minderausgaben fließen dem Sonderbudget Finanzwirtschaft zu.
 - Nicht managementbedingte Mindereinnahmen und Mehrausgaben gehen zu Lasten des Gesamtbudgets (vgl. KGSt 1993a; Frischmuth 1999; Schwarting 1999).
- Trotz der Modernisierungsbestrebungen der letzten Jahre haben nur wenige deutsche Kommunen vollständige Ressourcenautonomie erreicht. Dennoch muss dies

in Zukunft konsequent ausgebaut werden, da Wettbewerb die vollständige Refinanzierung interner Dienstleistungsproduzenten über Aufträge erfordert.

4.3.2. Interne Preisbildung

Eine weitere Gestaltungsaufgabe im Rahmen der Finanzbeziehungen bezieht sich darauf, wie der Dienstleister die Preise für seine Leistungen kalkuliert und wie er somit von der Kommune bezahlt wird. Die Wettbewerbsfähigkeit interner Dienstleister erfordert die Einführung einer Kostenrechnung und die Preisbildung der produzierten Dienstleistungen (vgl. Andersen und Reichard 2003; KGSt 2002; Wegener 2003a). Ohne Kostenrechnung und Preisbildung ist Wettbewerbsfähigkeit nicht denkbar.

Grundsätzlich können verschiedene Formen der Preiskalkulation unterschieden werden, wobei diese jeweils unterschiedliche Vor- und Nachteile für Auftraggeber und Auftragnehmer haben. Die Vor- und Nachteile sind abhängig von der Zielsetzung, die mit dem jeweiligen Verfahren verfolgt wird. Folgende Zielsetzungen können verfolgt werden (vgl. Horváth 2002; Kargl 1999; KGSt 1998c; Wiersbinski und Rabe 1998):

- Erhöhung des Kostenbewusstseins für die Inanspruchnahme der internen Dienstleistung;
- Transparenz von Kosten und Leistungen der internen Dienstleistung;
- Steuerung der Produktion des Dienstleisters durch das Nachfrageverhalten der Nutzer;
- Inanspruchnahme interner Dienstleister unter Wirtschaftlichkeitsaspekten;
- Die Inanspruchnahme von bepreisten Leistungen führt zu einer Stärkung des Wettbewerbs.

In den Kommunen kann eine Vielzahl unterschiedlicher Ausprägungen beobachtet werden. Um die verschiedenen in der Praxis beobachtbaren Varianten systematisch zu erfassen, bietet sich eine Unterscheidung in *Kostenumlage* und *Verrechnungspreise* an (vgl. Horváth 2002; KGSt 1998c).

Kostenumlage

Die Umlage der Kosten des Servicedienstleisters an die Nutzer von internen Dienstleistungen ist die einfachste, aber auch undifferenzierteste Verrechnungsmethode. Die in einer Abrechnungsperiode angefallenen Kosten von internen Dienstleistungen werden mit Hilfe von Verteilungsschlüsseln möglichst verursachungsgerecht auf die Nutzer verteilt. Die Kostenumlage ist lediglich eine Kostenverteilung im Rahmen der traditionellen Kostenstellenrechnung. Der Dienstleister (z.B. Hauptamt, Regiebetrieb) der Kommunalverwaltung wird als Vor- oder Hilfskostenstelle ange-

sehen. Die Verrechnung bzw. Umlage von sekundären Kosten entspricht im Wesentlichen der Umlage der Kosten der Vorkostenstellen auf die Endkostenstellen: Die primären Kosten der internen Dienstleistung (Vorkostenstelle) werden innerhalb der Umlage zu den sekundären Kosten der Fachabteilungen (Endkostenstellen).

Die Kostenumlage hat zwar den Vorteil der Einfachheit. Die Methode hat jedoch gravierende Nachteile. So kann mit der Kostenumlage das Nutzerverhalten hinsichtlich der Inanspruchnahme von Leistungen nicht wirksam beeinflusst werden. Die Einführung einer Kostenumlage kann die bei Nutzern von Serviceleistungen verbreitete Grundhaltung, interne Dienstleistungen seien für die Benutzer frei und in beliebiger Menge erhältlich (Serviceleistungen als freies Gut), nicht beseitigen, da die Kostenumlage als nicht beeinflussbar empfunden wird (vgl. Horváth 2002). Der pauschale Charakter der Kostenumlage schränkt das Potential zur Steuerung der Wirtschaftlichkeit von internen Dienstleistungen entscheidend ein. Kommunen, die mit Kostenumlagen experimentiert haben, berichten darüber hinaus von demotivierenden Effekten bei den Mitarbeitern, weil diese die bei ihnen anfallenden Kosten nicht selbst steuern könnten. Aus diesem Grund ist die Kostenumlage bestenfalls als Zwischenlösung im Modernisierungsprozess anzusehen. Langfristig sollte aber auf diese Methode verzichtet und eine verhaltensrelevante Verrechnung durchgeführt werden.

Verrechnungspreise

Neben der beschriebenen Kostenumlage kann die Leistungsverrechnung auch mit Hilfe von Verrechnungspreisen vorgenommen werden. Als Verrechnungspreise kommen *Kostenpreise*, *Verhandlungspreise* und *Marktpreise* in Betracht. Bei der Verwendung der Preisbildungsverfahren zeigt sich bei Dienstleistern ein sehr unterschiedlicher Stand.

Verrechnung mit Kostenpreisen

Bei der Verrechnung mit Kostenpreisen wird beim Dienstleister eine klassische Kostenträgerrechnung durchgeführt, indem zunächst Kostenträger (z.B. Produkte, Projekte) definiert und die in der Kostenstellenrechnung angefallenen Kosten anschließend auf die Kostenträger verrechnet werden. Bei der Verrechnung werden als Kalkulationsverfahren die Divisionskalkulation oder die Zuschlagskalkulation verwendet. Im Ergebnis entsteht ein *Verrechnungspreis auf Vollkostenbasis*. Die meisten Kommunen, die neue Managementkonzepte wie Kostenrechnung und Ressourcenautonomie anwenden, gehen über die Kostenrechnung hinaus und koppeln die Verwendung von Kostenpreisen mit der Trennung von Auftraggeber und Auf-

tragnehmer. Die aus der Entkopplung resultierenden Leistungsbeziehungen werden durch Kontrakte konkretisiert und fixiert. Die Preise für solche Dienstleistungskontrakte bilden dann die ermittelten Kostenpreise. Diese werden den Kunden dann in Rechnung gestellt und haushaltswirksam verbucht. Allerdings ist eine Verbuchung in den Fachbereichsbudgets auf Grund unterschiedlich weit gehender Umsetzung von Ressourcenautonomie noch nicht überall erreicht worden.

Kostenpreise sind transparenter und verhaltenswirksamer als pauschale Umlagen, da sie aus einer Mengen- und einer Stückpreis-Komponente bestehen. Allerdings wird die Kostenerfassung vielerorts noch auf die Personal- und Sachkosten beschränkt. Kalkulatorische Kosten und andere Gemeinkosten (z.B. politische Führung, Kosten der Demokratie) werden bisher oft nur teilweise oder noch gar nicht angesetzt. Vereinzelt dienen Kostenpreise auch dazu, die Wirtschaftlichkeit des Dienstleisters bei Fragestellungen des Outsourcings interner Dienstleistungen beurteilen zu können. Da aber nicht alle Kosten erfasst werden, vor allem nicht die so genannten »go-away-costs« (vgl. hierzu Kap. 3.1.), sind auch diese Berechnungen unzureichend. Insgesamt zeigt sich bei den Kommunen sehr deutlich, dass Kostenpreise bei Kontrahierungszwang eine geringe Lenkungswirkung haben und somit für Steuerungszwecke wenig geeignet sind. Da sämtliche Kosten auf den Nutzer berechnet werden können, entsteht kein Anreiz, die Prozesse der Leistungserstellung wirtschaftlich zu gestalten. Daher bieten sich für die Nutzer der internen Dienstleistung keine oder wenige Möglichkeiten, die Produktion des Dienstleisters durch ihr Nachfrageverhalten zu steuern.

Verrechnung mit Verhandlungspreisen und Marktpreisen

Vereinzelt kann in den Kommunen als Alternative zu Kostenpreisen die Etablierung eines neuen Preis- und Produktmanagements beobachtet werden. Damit soll den Nutzern die Möglichkeit eingeräumt werden, die Ausgestaltung von Produkten und deren Preise zu beeinflussen.

Abbildung 10: Varianten der Preisbildung

Ziele	Kosten- umlage	Kosten- preis	Verhand- lungspreis	Marktpreis
Kostenbewusstsein	-	0	++	++
Kostentransparenz	0	++	++	0
Kostenreduzierung	-	-	+	++
Steuerung der Produktion	-	0	++	++
Wirtschaftlichkeits- kontrolle	0	+	+	++
Stärkung des Wettbewerbs	-	-	+	++

Eigene Darstellung

Legende:

- = keine Wirkung, 0 = geringe Wirkung,
- + = hohe Wirkung, ++ = sehr hohe Wirkung

Dazu werden die Preise und Produktinhalte für die Kontrakte zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer ausgehandelt. Treten Veränderungen auf, z.B. in der Menge oder im Inhalt der Dienstleistung, wird zwischen den Beteiligten neu verhandelt. Durch die Verhandlung zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer entsteht ein *Verhandlungspreis*¹¹ für die Inanspruchnahme von internen Leistungen. Liegt der interne Dienstleister mit seinen internen Vollkosten über dem Verhandlungspreis, muss er zwangsläufig seine internen Prozesse optimieren und versuchen, seine eigenen Kosten zu senken.

Neben der Aushandlung eines Verhandlungspreises ist auch die Verwendung von Marktpreisen möglich. Mit dem *Marktpreis* wird ermittelt, was externe Dienstleistungsanbieter für die Lieferung von Dienstleistungen berechnen würden. Da der interne Dienstleister hierbei nur den Marktpreis verrechnen kann, bedeutet dies eine Stärkung des Wettbewerbsgedanken durch die Möglichkeit des Vergleichs mit externen Anbietern (vgl. KGSt 1998c). Für die Ermittlung der Marktpreise wird seit einiger Zeit die Durchführung von Markttests empfohlen (vgl. Wegener 2003a).

Die Vermarktlichung der internen Dienstleistungsproduktion setzt viele klassische Servicedienstleister massiv unter Druck. Viele Dienstleistungsproduzenten

11 Die KGSt (1998, S.22) spricht hier von »administrierten Preisen«. Dieser Begriff wird nicht aufgegriffen, weil administrierte Preise in der Regel durch Gebühren- und Tarifordnungen festgelegt werden.

verstärken mit Hilfe der Kostenrechnung ihre Bemühungen, ihre Dienstleistungen zu bepreisen und die ermittelten Produktkosten den Fachbereichen in Rechnung zu stellen. Bei den untersuchten Kommunen zeigt sich eine deutliche Präferenz für die Verwendung von Kostenpreisen, die in der Regel gekoppelt sind an ein auf einer Auftraggeber-Auftragnehmer-Trennung basierendes Kontrakt- oder Vertragsmanagement. Verhandlungs- und Marktpreise finden bislang jedoch kaum Beachtung. Problematisch gestaltet sich die Loslösung der auf der Kostenrechnung basierenden Leistungsverrechnung vom weiterhin kameraleen Haushalt. So findet die Verrechnung in separaten Systemen (z.B. Excel- oder Access-Datenbanken) statt und bleibt haushaltsunwirksam auf dem Papier stehen. Verschärft wird die Situation dort, wo noch keine vollständige Ressourcenautonomie der Fachbereiche vorliegt, weil Serviceleistungen nach wie vor über zentrale Haushaltsstellen finanziert werden. Es werden dann zwar Produktkosten ermittelt, aber die internen Kunden werden nicht belastet. Interne Serviceleistungen bleiben so weiterhin freie Güter für die konsumierenden Fachbereiche.

Vereinzelt werden die Preiskalkulationen der internen Dienstleister dazu benutzt, den Preis zwischen internem Kunden und Produzenten auszuhandeln. Die geringe Zahl der Fälle könnte darin begründet liegen, dass die internen Kunden bisher nur über unzureichende Auftraggeber-Kompetenzen verfügen, die es ihnen ermöglichen, dem Dienstleister gegenüber eigene Kostenvorstellungen durchzusetzen. Ebenso fehlen ihnen die Fähigkeiten zur eigenständigen Preisermittlung, zur Überprüfung der internen Gebotshöhe des Dienstleisters oder zur Leistungsspezifikation. Stattdessen werden entweder bürokratische Steuerungsverfahren weiterverwendet oder »Ausweichstrategien« beobachtet, um so den internen Dienstleister zur Reduzierung seiner Preise zu zwingen. So wird die Überprüfung der Gebotshöhe in der Regel dem örtlichen Rechnungsprüfungsamt überlassen; von der Verwaltungsführung eine pauschale Kürzungsvorgabe gemacht, oder das beliebte Argument der Privatisierung der Leistungsproduktion in den Raum gestellt.

Auch Marktpreise werden in den untersuchten Kommunen nur dort sehr sporadisch genutzt, wo ein Markttest für ausgewählte Dienstleister einfach durchführbar ist, etwa bei Beratungsleistungen oder Anwaltshonoraren. Eine gezielte Ausrichtung interner Dienstleister an Marktpreisen mittels Markttests wurde nicht beobachtet. Die Kommunen experimentieren nur sehr vereinzelt und zögerlich mit diesem neuen Instrument, was auch in den Restriktionen des deutschen Vergaberechtes begründet liegen mag.

Markttests und Preisvergleiche in Hameln

Stephan Selle

In der kommunalen Druckerei Hameln wird im Zuge eines als Modell eingeführten Kontraktmanagements das Instrument des kontinuierlichen Preisvergleichs mit privaten, am Hamelner Druckmarkt agierenden Anbietern genutzt. Mit Hilfe der Marktpreisvergleiche, die regelmäßig ca. alle sechs Monate durchgeführt werden, sollen eigene Preise gebildet werden. Die Marktpreise bilden dabei eine Orientierungshilfe, um konkurrenzfähige Bereiche der kommunalen Druckerei zu identifizieren. In Folge der Kenntnis solcher Preise kann eine Konzentration auf Leistungsbereiche, in denen die Kompetenz des öffentlichen Anbieters gleichwertig oder höherwertiger als die privater Anbieter ist, erfolgen. So werden teure Leistungen wie zum Beispiel Farbkopien, bei denen Maschinenkapazitäten nicht ausgelastet werden können, nicht selbst erstellt, sondern fremdbezogen. Im Bereich der Schwarz/Weiß-Kopien ist die Druckerei in Hameln dagegen in der Lage, qualitativ und preislich gleichwertige Leistungen zu erbringen. So können den Abnehmern, in Hameln überwiegend die Fachbereiche der Verwaltung sowie öffentliche Einrichtungen wie Schulen oder Museen, festgelegte und vorher kalkulierte Preise angegeben werden. Diese Preisvergleiche sind Inhalt des Kontrakts, der zwischen der Verwaltungsführung und der Serviceeinheit geschlossen wird. Als Ziel dieser internen Preisbestimmungen soll das Wirtschaftlichkeitsdenken der Abnehmer erhöht werden und Kostentransparenz für die Serviceleistungen erreicht werden. Dieses Ziel entfaltet auch zunehmend seine Wirkung. Allerdings muss die Funktion der internen Preisbildung über Marktpreisvergleiche beobachtet werden, weil Preisabfragen von privaten Anbietern für Druckleistungen ohne Erreichen eines Abschlusses auf Dauer zu Abgaben von unrealistischen Preisen führen oder ganz ausbleiben könnten.

4.3.3. Vergleich der eigenen Kostenstrukturen mit konkurrierenden Anbietern

Die Wettbewerbsfähigkeit interner Dienstleister hängt davon ab, dass die mit den strategischen Zielen verbundenen Kostenentwicklungen mit der daraus resultierenden Preispolitik vereinbar sind, so dass insbesondere die geplanten Absatzziele realisiert werden können (vgl. Wegener 2003a). Die Kostenrechnung ist zwar Grundlage für die Preisbildung, kann aber kaum Informationen zu strategischen Fragen

der Produktvielfalt, der Flexibilität und der Kundenorientierung liefern (vgl. Horváth 2002). Angesichts des steigenden Kostendrucks, dem interne Dienstleister ausgesetzt sind, muss die operative Kostenrechnung um ein strategisches Kostenmanagement angereichert werden (vgl. Coenenberg 2003; Horváth 2002), das die gezielte Verwendung der aus der Kosten- und Leistungsrechnung gewonnenen Informationen für betriebliche Entscheidungen ermöglicht.

Ein wichtiges Kostenmanagement-Instrument ist in diesem Zusammenhang das Target-Costing, bei dem die eigenen Kosten mit den zulässigen Kosten aus Sicht des Marktes abgeglichen werden (vgl. Coenenberg 2003).

Der entscheidende Ansatzpunkt für das Kostenmanagement ist demnach der Vergleich der eigenen Kostenstrukturen mit denen konkurrierender Anbieter, der Auskunft über die eigenen Kostenstrukturen und deren Änderungspotential geben soll. Ohne Kostenvergleich gibt es keine Wettbewerbsfähigkeit. Für den Vergleich werden entweder die eigenen Kostenpreise mit den Marktpreisen von (potenziellen) Wettbewerbern und/oder im Rahmen von interkommunalen Vergleichen mit den Kostenpreisen anderer interner Dienstleister verglichen. Die folgende Abbildung verdeutlicht beispielhaft eine relative Preis-Leistungsanalyse (vgl. Kap. 2.2.).

Abbildung 11: Preis-Leistungsposition

Leistungsposition Preisposition	Schlechter	Gleich	Besser
Billiger		Konkurrent 2	
Gleich			
Teurer	Konkurrent 3		Konkurrent 1

In Anlehnung an KGSt 2002, 69.

Die Preisposition verdeutlicht, wie teuer eine Dienstleistung im Vergleich zu anderen Anbietern ist (wie hoch ist der Verrechnungspreis je Stunde für das Produkt IT-Support?). Dagegen wird aus der Leistungsposition ersichtlich, wie sich aus Kundensicht die Leistung im Vergleich darstellt (welche Service-Level werden beim IT-Support angeboten?).

Das Beispiel aus voranstehender Tabelle kann wie folgt interpretiert werden. Das eigene Geschäftsfeld des kommunalen Dienstleisters hat keine optimale Preis-Leistungsposition. Wettbewerber bzw. Vergleichspartner sind entweder bei gleicher Leistung billiger (Konkurrent 2) oder bei gleichem Preis besser (Konkurrent 1). Die Marktposition ist deshalb gefährdet und es besteht dringender Handlungsbedarf.

In diesem Fall sind zwei Marktstrategien möglich, damit der interne Dienstleister Wettbewerbsvorteile erlangt: Einerseits ist es denkbar, die Kosten und damit die Preise zu senken, ohne die Leistungsqualität einzuschränken (Option 1). Andererseits kann versucht werden, bessere Leistungen und besseren Service zu gleichen Kosten und Preisen aufzubauen (Option 2) (vgl. KGSt 2002).

Die gewonnenen Daten bilden die Grundlage für die Identifizierung von Möglichkeiten der Kostenbeeinflussung: die so genannten Kostentreiber innerhalb des Produktionsprozesses. Anschließend geht es darum, den Prozess der Kostensteuerung zu koordinieren. Kostenoptimierung kann nicht auf der Basis der gewonnenen Daten verordnet werden. Controlling ist mehr als die Anwendung eines Rechenschiebers. Der Controller muss sich hierfür als Moderator und Ratgeber von produkt- und prozessverantwortlichen Mitarbeitern engagieren (vgl. Horváth 2002). Nur so können die Kosteninformationen umgesetzt werden in reale Kostenoptimierungen und damit in eine Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit des Dienstleisters. Bei der Optimierung der Kostenstruktur darf der Dienstleister aber nicht stehen bleiben. Er muss die Analyse mit einem Vergleich der Inhalte von Dienstleistungsangeboten verbinden, um so das Dienstleistungspaket mit dem aus lokaler Sicht besten Preis-Leistungsverhältnis zu ermitteln. Ein Beispiel dafür bietet das Vorgehen der Stadt Ludwigsburg.

Preisbildung und Preisvergleiche in Ludwigsburg

Markus Blocher¹²

Im Jahr 1998 beschloss der Gemeinderat der Stadt Ludwigsburg die Gründung eines optimierten Regiebetriebs »Technische Dienste Ludwigsburg« (TDL). Der neue Betrieb umfasst rund 150 Stellen und ein Haushaltsvolumen rund 8 Mio. Euro. Mit Beschlussfassung wurden der neuen Betriebsleitung im Rahmen einer 5-Jahresfrist folgende Zielsetzungen vorgegeben: Ausgabeneinsparung in Höhe von 10% des Haushaltsvolumens, Einführung des Auftraggeber/-nehmer-Prinzips sowie die Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung einschließlich eines Berichtswesens. Im Zuge der Optimierung von Arbeitsprozessen wurden daraufhin in zahlreichen Fällen Kostenvergleiche zwischen Fremd- und Eigenerstellung durchgeführt.

Kostenvergleichsbeispiel 1: Floristik

Mit Gründung der TDL wurde dem Betrieb eine städtische Mitarbeiterin zu-

12 Markus Blocher ist Amtsleiter der Technischen Dienste von Ludwigsburg.

gewiesen, die Floristikleistungen gegenüber städtischen Ämtern und Dezernaten erbrachte. Die Kosten der Floristikleistungen wurden daraufhin auf Vollkostenbasis erfasst und den auftraggebenden Ämtern intern verrechnet. Es zeigte sich sehr bald, dass die Floristin nicht voll ausgelastet werden konnte. Hierauf wurde das Beschäftigungsmaß der Mitarbeiterin von 38,5 auf 25 Wochenstunden reduziert. Als besonders problematisch stellte sich heraus, dass die Floristin nicht mehr auf die Leistungen der städtischen Gärtnerei (z.B. Pflanzenlieferungen, Vertretung, u.a.) zurückgreifen konnte, da diese im Jahr 1998 aus Kostengründen geschlossen worden war. Die geringe Absatzmenge innerhalb der Stadtverwaltung (aus rechtlichen Gründen dürfen keine Leistungen an Externe erbracht werden) ermöglichten der Floristin keine Rabatteinkäufe. Der Vergleich der Vollkosten der städtischen Floristik mit den Preisen der Blumenläden (einschl. MwSt) zeigte deutlich, dass trotz Optimierungsbemühungen (z.B. Reduktion des Stundenaufkommens, Verkleinerung der Werkstattflächen) der Einkauf von externen Floristikprodukten vorteilhafter war. Die Eigenerstellung wurde darauf hin zum Ende des Jahres 2001 eingestellt.

Kostenvergleichsbeispiel 2: Stadteigenes Müllentsorgungsfahrzeug

Abweichend vom Anschlusszwang des Landkreises können Gewerbetreibende im Landkreis Ludwigsburg in Einzelfällen Müll selbst oder durch beauftragte Dritte zu den Abfallentsorgungsanlagen des Landkreises bringen. Die TDL verfügten 1998 über ein Müllentsorgungsfahrzeug, das Selbstentsorgungsleistungen für städtischen »hausmüllähnlichen Gewerbeabfall« erbrachte. Die Kostenrechnung auf Vollkostenbasis ergab ein Brutto-Einsparungspotenzial von rund 100.000 Euro pro Jahr ohne Berücksichtigung der Kosten einer alternativen Müllentsorgung. Die Einsparung ergab sich aus der Nichtwiederbesetzung der Fahrerstelle und dem Wegfall der Fahrzeugkosten. Zusätzlich konnte der Beifahrer freigesetzt und anderweitig eingeplant werden.

Es wurde ein Kosten-/Preisvergleich für die Müllentsorgung durchgeführt, wobei alternativ die Entsorgung durch den Landkreis, Private oder die Fortführung durch die Stadtverwaltung erwogen wurde. Im Zuge dieses Kosten-/Preisvergleichs wurden auch die Arbeitsabläufe optimiert, was zu einer vierten Alternative, der Abfuhr des Mülls durch anderweitige städtische Nutzfahrzeuge führte.

Im Ergebnis wurde die bisherige Müllentsorgung (bei 33 Objekten) durch das städtische Müllentsorgungsfahrzeug seitens der TDL aufgegeben. 21 Objekte wurden durch das städtische Hauptamt bei der öffentlichen Abfallentsorgung angemeldet. Weitere 12 Objekte werden seitdem von vorhandenen städtischen Absetzmuldenfahrzeugen der TDL bedient. Von einer Vergabe von Leistungen an Private sah das Hauptamt ab, da die vorgelegten Angebote nicht

günstiger waren als die Alternativen. Eine Nachkalkulation der tatsächlichen Einsparungen ist nicht erfolgt.

Kostenvergleichsbeispiel 1: Floristik

Mit Gründung der TDL wurde dem Betrieb eine städtische Mitarbeiterin zugewiesen, die Floristikleistungen gegenüber städtischen Ämtern und Dezernaten erbrachte. Die Kosten der Floristikleistungen wurden daraufhin auf Voll-Kostenvergleichsbeispiel 3: städtische Betriebstankstelle

Die Betriebstankstelle wurde nach Betriebsgründung der TDL einem Kostenvergleich unterzogen.

Der Kostenvergleich zwischen Eigen- und Fremdbetankung zeigte keine Präferenz für eine Nutzungsform. Die Stadt konnte aus dem Direktbezug von Dieselmotorkraftstoff Preisvorteile erzielen. Die Tankstelle war jedoch nicht mehr auf dem aktuellen Stand der Vorschriften, weshalb dringend Investitionen notwendig wurden, die diese Kostenvorteile wieder neutralisierten. Schließlich entschied sich die Betriebsleitung zur Schließung, da sich (a) eine Fremdtankstelle nur wenige hundert Meter vom Betriebsstandort entfernt befand, (b) sich das Risiko künftiger Vorschriftenentwicklungen nicht kalkulieren ließ und (c) der Platz der Betriebstankstelle auf diese Weise für andere Nutzungen wieder zur Verfügung stand. Die Entscheidung für die Fremdbetankung im Jahr 2000 hat sich als richtig erwiesen. Die Fremdbetankung und Tankdatenübertragung funktionieren reibungslos.

Der Vergleich der eigenen Kostenstrukturen mit anderen Anbietern, beispielsweise mit Hilfe von Markttests, steht vor verschiedenen Problemen, die zum Teil in rechtlichen Restriktionen begründet liegen. So sind Kostenvergleiche immer mit Verfahrensproblemen konfrontiert. Die Kostenerfassung und -zurechnung zu einzelnen Produkten sowie der Zuschnitt der einzelnen Dienstleistung selbst können von Kommune zu Kommune sowie zum privaten Anbieter stark variieren und einen Kostenvergleich erschweren. Zudem dürfte es sich oftmals als schwierig erweisen, belastbare Zahlen von privaten Anbietern zu erhalten. Diese werden kaum Interesse daran haben, ihre Kalkulationen für die Optimierung der Kostenstrukturen des kommunalen Dienstleisters offen zu legen.

Wie in Kapitel 1 bereits ausführlich erläutert, behindert das deutsche Vergaberecht darüber hinaus alternative Formen der Dienstleistungsproduktion (vgl. Hille, Klein und Rösler 2001; Wegener 2002a). Dadurch besitzen Dienstleister kaum Möglichkeiten, ihre Kostenstrukturen mit denen privater Konkurrenten zu vergleichen. Die Wettbewerbsfähigkeit der Kosten erfordert aber zwingend Kenntnisse über die Preise der Konkurrenten. Somit behindert das deutsche Vergaberecht kommunale Dienstleister darin, ihre Wettbewerbsfähigkeit unter Beweis zu stellen.

4.3.4. Zusammenfassung

Die Vermarktlichung der kommunalen Dienstleistungsproduktion stellt die Produzenten vor neue Herausforderungen. Verwaltungsreform und desolate Kommunalhaushalte führen dazu, dass traditionelle Produktionsstrukturen und Instrumente nicht mehr ausreichend funktionieren. Dienstleister müssen heute in der Lage sein, ihre eigenen Kostenstrukturen zu kennen und kontinuierlich zu optimieren sowie ihren Kunden die Inanspruchnahme von Leistungen in Rechnung zu stellen. Dazu haben kommunale Dienstleister damit begonnen, ihre Produkte und Dienstleistungen mit Hilfe einer Kostenrechnung zu bepreisen. Die Preisbildung von Dienstleistern ist mit einigen »typischen« Problemen konfrontiert. So werden häufig nur Teile der Kosten angesetzt, d.h. kalkulatorische Kosten und andere Gemeinkosten werden bisher oft nur teilweise oder noch gar nicht angesetzt. Damit verzichten Dienstleistungsproduzenten darauf, durch kritische Diskussion mit Auftraggebern und Produzenten von Vor- und Teilleistungen die Kostenstrukturen zu verbessern und die eigene Wettbewerbsfähigkeit zu verbessern. Zudem erzwingt Wettbewerb eine Vergleichbarkeit der Kostenrechnung, denn Gebote der Dienstleister müssen in ihrer Struktur und Kostenzuordnung denen privater Konkurrenten vergleichbar sein.

Die Wettbewerbsfähigkeit interner Dienstleistungsproduzenten erfordert darüber hinaus die Möglichkeit, autonom über die Verwendung von Ressourcen zu entscheiden. In den Modernisierungsbestrebungen der letzten Jahre haben deutsche Kommunen mit verschiedenen Budgetierungsverfahren experimentiert, wobei vielerorts die kameralen Strukturen zugunsten einer hohen Autonomie der dezentralen Einheiten aufgebrochen wurden. Allerdings stoßen die Reformen auf verschiedene Umsetzungsprobleme (z.B. Autonomie über Personalkosten, Gemeinkosten), so dass eine vollständige Ressourcenautonomie nur durch wenige deutsche Kommunen erreicht wurde. Wettbewerb erfordert die vollständige Refinanzierung interner Dienstleistungsproduzenten über Aufträge. Dafür ist den Fachbereichen die Entscheidungsbefugnis über Ressourcen zu geben, um diejenigen Leistungen von den Serviceeinheiten einkaufen zu können, die für die eigene Dienstleistungserstellung notwendig sind. Zudem ist die Ressourcenautonomie und damit die Fähigkeit, die eigenen Kostenstrukturen zu beeinflussen, Voraussetzung dafür, dass Dienstleister ihre Produkte und Dienstleistungen bepreisen können. Es gilt diesen begonnenen Weg der Schaffung von Ressourcenautonomie und der Preisbildung in den nächsten Jahren konsequent fortzusetzen.

4.4. Strategien der Geschäftsfelderweiterung und Expansion

Christoph Andersen, Marcus Beck und Stephan Selle

Kommunale Dienstleister werden nur dann im Wettbewerb erfolgreich agieren können, wenn die Nachfrager von Dienstleistungen mit den von ihnen zu erwerbenden Leistungen oder Produkten einen positiven Mehrwert verbinden (vgl. Andersen und Reichard 2003). Eine Dienstleistung wird subjektiv wahrgenommen. Dazu gehören:

- Qualität,
- Preis,
- Innovationsaspekte,
- Flexibilität der Erstellung und
- die zeitliche Dimension.

Gelingt es einem internen Dienstleister, die Wahrnehmung seiner Produkte durch den Nutzer im Hinblick auf die von diesen als relevant erachteten Aspekte zu verändern, dann wandelt sich auch die Position am Markt. Bei der aktiven Positionierung geht es darum, Nutzerwünsche zu identifizieren und für diese innovative Produkte und Dienstleistungen zu generieren, um sich so frühzeitig die Grundlagen für eine spätere, vorteilhafte Position zu sichern (vgl. KGSt 2002; Müller-Stewens und Lechner 2001).

Bei der Marktpositionierung geht es um die Klärung der Frage, welche Kundenwünsche berücksichtigt werden sollen. Kommunale Dienstleister müssen in ihren Geschäftsfeldern eine spezifische Kompetenz aufbauen und weiterentwickeln. Darüber hinaus ist zu klären, ob ein Dienstleister den Kundennutzen nur in bereits bestehenden Marktsegmenten verbessern oder sich auch neue Marktsegmente erschließen möchte. Wird die Fragestellung mit der Option kombiniert, dies entweder mit alten oder neuen Produkten oder Dienstleistungen durchzuführen, so lassen sich vier Marktstrategien unterscheiden (vgl. Kotler und Bliemel 1999; Ramme 2000).

Abbildung 12: Marktfelder und Marktstrategien

Gegenwärtiger Markt		Neuer Markt
Gegenwärtiges Produkt	Marktdurchdringung	Marktentwicklung
Neues Produkt	Produktentwicklung	Diversifikation

nach Ansoff 1957

Die Darstellung ist sehr einfach und schließt bestimmte Strategien, auf die noch eingegangen werden wird (z.B. Produkt- und Marktrückbau), nicht mit ein. Die Möglichkeit der Erweiterung und Durchdringung sollte um die Option der Reduktion von Produkt- und Marktspektrum erweitert werden (vgl. Müller-Stewens und Lechner 2001). Der Rückbau von teuren und kaum nachgefragten Produkten und Leistungen ist nicht nur in der Privatwirtschaft von Relevanz, sondern bestimmt auch die Wettbewerbsfähigkeit kommunaler Dienstleistungsproduzenten.

Die Marktstrategien können als eine hilfreiche Orientierung dienen, die im Folgenden näher beschrieben werden sollen. Der erste Abschnitt beschäftigt sich mit der Notwendigkeit einer modernen Leistungstiefenpolitik jenseits normativ verengter Ordnungsvorstellungen und mit der Fähigkeit von Dienstleistern, neue Produkte und Dienstleistungen in alte und neue Märkte einzubringen. Der zweite Abschnitt beschäftigt sich mit Strategien der Expansion von Dienstleistungsproduzenten. Die Situation der kommunalen Dienstleister ist mit »zwischen Wachstum und Neugeschäft« am Besten zu beschreiben.

4.4.1. Strategien zwischen Aufgabenkritik und Ausweitung des Produktangebots

Welche strategische Möglichkeiten haben kommunaler Dienstleister bei der Entscheidung über Reduzierung und Erweiterung des Produktangebotes? Dabei stehen folgende Fragen im Vordergrund:

- Werden die angebotenen Leistungen nachgefragt oder muss die Leistung modifiziert werden?
- Werden die angebotenen Dienstleistungen überhaupt noch gebraucht?

Ein funktionierender Wettbewerb zwingt einen Anbieter von Dienstleistungen zur Auseinandersetzung mit dem eigenen Angebot, da das Anbieten von nicht nachgefragten Leistungen die Gefahr der Abwanderung von Nutzern beinhaltet und den Fortbestand des Dienstleisters gefährdet.

Die Wettbewerbsfähigkeit eines internen Dienstleisters steigt langfristig, wenn ein Dienstleistungsanbieter die bestehenden Kundenbedürfnisse decken und darüber hinaus auch mögliche neue wecken kann.

Weiterhin ermöglichen Produktinnovationen eine Abgrenzung von potenziellen Konkurrenten und schaffen Einzigartigkeitsmerkmale. Diese Einzigartigkeit muss nicht zwangsläufig durch ein neues Produkt entstehen, sondern kann sich ebenfalls in besonderen Annexleistungen zeigen:

- besondere Serviceleistungen,
- eine schnelle Anpassung von Leistungen bei veränderten Kundenwünschen,
- kompetente, serviceorientierte und flexible Mitarbeiter,
- Identitätsgestaltung mit daraus resultierender erhöhter Kundenbindung.

Nach der Definition von Ramme »umfasst die Produktinnovation die Entwicklung und Einführung neuer Produkte und zählt zu den zentralen Gegenständen der Produktpolitik. Innovationen sind nicht nur für Unternehmen von Bedeutung, sie sind auch für ganze Volkswirtschaften eine Bedingung für das langfristige Überleben im Wettbewerb« (Ramme 2000, 133).

Produktinnovationen lassen sich zunächst in reaktive und proaktive Varianten unterteilen. Reaktive Produktinnovationen sind gekennzeichnet durch hohen Außen- druck, in dessen Folge neue Produkte entstehen. Diese Form der Produktinnovation ist dominierend im öffentlichen Sektor. Proaktive Produktinnovationen werden dagegen durch die Dienstleister selbst auf Grund gewonnener, auf Datenerhebungen basierender Informationen initiiert. Diese Form setzt allerdings eine entsprechende Autonomie bezüglich der vorhandenen Ressourcen voraus, damit strategische Entscheidungen über zukünftig angebotene Leistungen von den dezentralen Serviceeinheiten getroffen werden können.

Im Bereich der immateriellen Dienstleistungen, die in der Kommunalverwaltung im Vordergrund stehen, liegt ein hohes Potenzial interner Dienstleister, ihr Know-how zu verbessern und gezielt einzusetzen, um gegenüber externen Anbietern ihre Wettbewerbsfähigkeit zu steigern. Dazu gehören:

- Erfahrungen,
- Vertrauensbildung,
- die Ausbildung eines Images und
- Interaktionsfähigkeit mit dem Kunden (wozu Maßnahmen der Personalentwicklung beitragen können).

Diese Fähigkeiten müssen bei einem internen Dienstleister aus Eigeninteresse gefördert werden, um eine gesteigerte Wettbewerbsfähigkeit zu erlangen. Auch kooperierende Serviceeinheiten innerhalb einer Kommune können zu Produktinno-

vationen führen. Im Bereich der kommunalen Druckereien sei die Möglichkeit der Entwicklung eines Druck- und Logistikzentrums unter Verknüpfung der Dienstleistungsbereiche Druckerei und Post genannt. Ebenso entstehen bei der Schaffung einer elektronischen Distribution von Briefen, der Nutzung digitaler Vorlagen mit minimiertem Papieraufwand sowie der Erreichung neuer Kunden über Intranet und Internet Innovationspotenziale. Darüber hinaus sind Verwaltungskooperationen im Druckbereich zur besseren Kapazitätsauslastung zukunftsfähig (vgl. ausführlicher Kapitel 5.4.2).

Um die Nutzerbedürfnisse zu ermitteln, muss ein interner Dienstleister Marktforschung betreiben, die eine Grundvoraussetzung für die Entwicklung von Produktinnovationen ist. Auch eine Verwaltung bietet bei begrenzten rechtlichen Rahmenbedingungen einen »Markt« mit vielen unerschlossenen Potenzialen (Vgl. hierzu ausführlich Kapitel 2).

Marktforschung kann sich verschiedene Ziele setzen:

- Modifizierung bestehender Produkte,
- Erschließung möglicher Potenziale und neuer Produktangebote zur Existenzsicherung des Dienstleisters oder
- Erschließung potentieller neuer Kundenfelder.

Dazu müssen die Möglichkeiten kommunaler Dienstleister im Vergleich zu privaten Anbietern erfasst und bewertet werden. Eine erschöpfende Bewertung der Möglichkeiten kommunaler Dienstleister ist auf Grund der unterschiedlichen Rahmenbedingungen nicht möglich. Nachfolgend sollen dennoch einige Kriterien zum Vergleich zwischen öffentlichen und privaten Dienstleistungsanbietern aufgezeigt werden:

Abbildung 13: Unterschiede und Gemeinsamkeiten kommunaler und privater Dienstleister

Kriterien	Interner Dienstleister	Privater Dienstleister
Kundenstamm, Neukunden	Neukunden beschränkt auf Grund von Gemeindeordnungen; Kundenstamm entfällt eventuell bei Aufhebung des Kontrahierungszwangs; rechtliche Restriktionen bei Werbung; interne Werbung ist aber möglich;	Kundenakquisition uneingeschränkt möglich; Bei Kontrahierungszwang kein Zugang zu öffentlichen Aufträgen;

Kriterien	Interner Dienstleister	Privater Dienstleister
Produkte, Leistungen	Eingeschränktes Produktangebot, dadurch eingeschränkte Potenziale zur Geschäftsfeldausweitung;	Vielfältige Produktpalette; Kernkompetenzen;
Serviceleistungen	Zunehmende Bedeutung bei Abschaffung des Kontrahierungszwangs; neue Wahrnehmung des Servicegedankens durch Dezentralisierung von Ressourcen; Entwicklung des Prinzips Leistung und Gegenleistung; verwaltungsbezogener Wissensvorsprung gegenüber privaten Anbietern;	Kundenorientierung als Grundvoraussetzung, aber mit dem Ziel der Kundenbindung und unter Berücksichtigung der Gewinnerzielung;
Finanzen	Budgetzuweisung; Ziel der Überschussübertragung bzw. Kostendeckung als Minimalvoraussetzung;	Erwirtschaftung von Überschüssen als Antriebsmotor für die Annahme von Aufträgen;
Überschüsse/ Defizite	Übertragung von Defiziten; bei Überschüssen Abhängigkeit von der kommunalen Gesamtsituation;	
Kapazität	Ziel der Kapazitätsauslastung; Auslastung ist abhängig von der zu erfüllenden Aufgabe; Einbezug einer kommunalen Gesamtstrategie;	Ziel der Kapazitätsauslastung; bei fehlender Kapazitätsauslastung Verluste mit möglicher Insolvenz als Folge;
Bestandsrisiko	Bei Kontrahierungszwang kein Bestandsrisiko; sonst mittelfristig ja bei existierenden Alternativen; irrationales Bestandsrisiko auf Grund von politischen Privatisierungspräferenzen;	Wettbewerbsanforderung des technischen Fortschritts; Bestandsrisiko bei veralteten Geräten; bei Defiziten Bestandsrisiko

Kriterien	Interner Dienstleister	Privater Dienstleister
Preise	Schwierige Ermittlung; Nutzung von KLR, Hilfsgrößen wie Marktvergleiche nötig, ansonsten auch Selbstkostenpreise plus kalkuliertem Gewinn.	Preise richten sich nach den Selbstkosten, außerdem Orientierung an Marktpreisen.

Ausgangspunkt der Marktforschung sollte nicht nur ein Informationsdefizit sein. Vielmehr geht es um einen Informationsvorsprung gegenüber anderen Konkurrenten, um Nutzerwünsche besser erfüllen zu können.

Marktforschung kann sich diverser Instrumente bedienen, um entscheidungsrelevante Informationen bereitzustellen. Ein modellhafter Prozess der Marktforschung umfasst folgende Punkte (Berekoven, et al. 1996, 36):

- Erkennung und Definition des Informationsbedarfes;
- Bestimmung der Informationsquellen;
- Bestimmung des Marktforschungsdesigns (Festlegen der Erhebungsmethoden und der Zielgruppen);
- Gestaltung des Erhebungsrahmens;
- Erhebung der Informationen;
- Aufbereitung und Auswertung der Informationen;
- Einrichtung einer geeigneten Berichterstattung;
- h.) Vergleich der gelieferten Informationen mit dem Informationsbedarf.

Wichtig ist in diesem Prozessmodell die Rückkopplung zum gesuchten Informationsbedarf. Die aus dem Prozess gewonnenen Informationen sollten unter qualitativen und ökonomischen Gesichtspunkten bewertet werden (Berekoven, Eckert und Ellenrieder 1996, 26).

Der Prozess der Marktforschung kann sich der Instrumente der so genannten internen und/oder externen Marktforschung bedienen:

- Die interne Marktforschung spielt für einen internen Dienstleister die dominierende Rolle, wenn es um vom Nutzer gewünschte Produkte und Leistungen geht. Benötigte Informationen aus diesem Bereich sind vor allem kosten- und kundenorientierte Daten. Erstere können inzwischen aus der weithin vorhandenen Kosten- und Leistungsrechnung gewonnen werden. Die Steuerungsin-

formationen über Kosten, die ein Dienstleister zur Ausrichtung seiner Leistungsstrategie benötigt, muss er aber selbst gewinnen.

- Die externe Marktforschung dient der aktuellen Vergleichbarkeit eines kommunalen Dienstleisters mit privaten Anbietern ähnlicher Dienstleistungen. Wichtig ist dieser Blick hinsichtlich der Informationen zu aktuellen technischen Innovationen. Aus den Erkenntnissen von Nutzerwünschen und den Informationen des Marktes entstehen dann im Idealfall strategische Entscheidungen der kommunalen Dienstleister zu Produktinnovationen oder Aufgabenreduzierungen.

An Hand der Daten der externen Marktforschung kann zudem näherungsweise ein Vergleichspreis ermittelt werden, um die kommunale Produktion hinsichtlich ihrer Leistungsfähigkeit einschätzen zu können. Dieser Vergleich von Leistungswerten bietet erhebliche Potenziale zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit interner Dienstleister und wurde bereits im KGSt-Bericht 12/2000 an Hand von Markttests und Markttestverfahren näher thematisiert (KGSt 2000, 38). Das Markttestverfahren verwendet verschiedene Instrumente der Marktforschung. Nachfolgend wird für interne Dienstleister eine Auswahl relevanter Instrumente dargestellt, die eine Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit bewirken können.

Die systematische Einteilung betriebswirtschaftlicher Instrumente der Marktforschung erfolgt im Hinblick auf primäre und sekundäre Datenerhebung sowie eine Abwägung des jeweiligen Nutzens und der Vor- und Nachteile für interne kommunale Dienstleister.

Die primäre Datenerhebung erfolgt durch den Dienstleister selbst. An erster Stelle sind regelmäßige Kundenbefragungen zu nennen, die folgende Themen beinhalten und für die Auswertung berücksichtigen sollten:

- Zufriedenheit mit der Leistung,
- Qualität der Leistung,
- Wartezeiten bei der Durchführung,
- Interaktion zwischen Kunden und Mitarbeitern und
- Wünsche der Kunden in Bezug auf Service und Änderungswünsche.

Die Ergebnisse von Kundenbefragungen dienen auch als Kontrollnachweis für die Qualitätssicherung gegenüber der Verwaltungsführung und den politischen Akteuren.

Die Befragungen können unterschiedlich durchgeführt werden. Als gängigste Form ist der standardisierte Fragebogen zu nennen, aufwändiger ist die telefonische Befragung. Da die Evaluation der Nutzerwünsche insgesamt viel Zeit in Anspruch nimmt (Planung, Qualifizierung der Durchführenden, Auswertung, Ableitung von Entscheidungen), ist einerseits entsprechende kaufmännische Kompetenz notwendig, um aus

den gewonnenen Daten strategische Entscheidungen abzuleiten, andererseits auch eine dezentrale Entscheidungskompetenz für Änderungen des Produktportfolios.

Bei der sekundären Datenerhebung werden Vergleiche mit anderen Verwaltungseinheiten generiert. Die Nutzung von Vergleichsringen und Kennzahlensystemen wie dem KiK-Projekt der Bertelsmann-Stiftung oder IKO der KGSt spielt eine immer wichtigere Rolle, um öffentliche Leistungen interkommunal vergleichen zu können. Die Nutzung von Daten aus allgemeinen Erhebungen wie den genannten Leistungsvergleichen und dem Benchmarking ist deshalb weiter zu fördern. Bei der Frage nach Produktinnovationen müssen aber individuelle Wege gegangen werden, da die kommunalen Rahmenbedingungen (Größe der Kommune, Verortung des Dienstleisters in einer Kommune, technischer Stand) sehr unterschiedlich sind.

Weiterhin sollte der interne Dienstleister einen strategischen Überblick über die Attraktivität seiner Produkte haben. Dies kann mit Hilfe einer Portfolioanalyse geschehen (vgl. Kotler und Bliemel 1999, 102ff; Ramme 2000, 252). Mit Hilfe dieses Instrumentes kann der Dienstleistungsanbieter seine eigene Position in einer möglichen Wettbewerbssituation einschätzen.

In Deutschland findet gegenwärtig praktisch keine Diskussion über mögliche Ausweisungsstrategien kommunaler Dienstleistungen statt. Die strategische Option, innovative Produkte und Leistungen anzubieten, steht den meisten kommunalen Leistungserbringern nicht zur Verfügung, weil sie oft keine Befugnisse zur Veränderung ihrer Leistungen haben. Ein weiterer wichtiger Grund ist zudem die unveränderte Fortführung bisheriger Dienstleistungen unter weit gehender Missachtung der Nutzerwünsche. Da bei den kommunalen Dienstleistungen weiterhin oft Abnahmeverpflichtungen der Fachbereiche bestehen, gibt es für die Dienstleister keinen Anreiz, Nutzerwünsche einzubeziehen und sich Produktinnovationen zu überlegen. Es fehlt daher ein wichtiges Antriebsmoment, um eigene Leistungen zu optimieren. Allerdings gibt es bereits genügend Ansätze in den Kommunen, die Rahmenbedingungen für die internen Dienstleister zu verändern, um Wettbewerbsbedingungen zu schaffen. Erst wenn diese Voraussetzungen erfüllt sind, können sich Produktinnovationen für die internen Dienstleister rentieren. Sie sind dann sogar essenziell, da nur Produkte und Dienstleistungen, die sich den Bedürfnissen der Nutzer anpassen, nachgefragt werden.

Der Trend in der kommunalen Praxis geht in Richtung eines Abbaus von Serviceleistungen, ohne eine fundierte Aufgabenkritik zu betreiben. Vielmehr spielen oft ideologische Gründe eine Rolle. Es ist darüber hinaus zu beobachten, dass Dienstleister inzwischen verstärkt in der Pflicht sind, ihre Leistungsfähigkeit nachzuweisen. Dies ist auch berechtigt, sollte jedoch nicht ausschließlich auf Basis der aktuel-

len Finanzdaten erfolgen. Die Forderung nach einer Betrachtung von »go away«-Kosten und Folgekosten wurde bereits in Kapitel 3.2. gestellt. Es ist situationsbedingt zu prüfen, wo Produktinnovationen wie neue zusammengelegte Leistungen Synergieeffekte bringen und die Wettbewerbsposition eines kommunalen Dienstleistungsanbieters stärken können. Besteht eine Nachfrage nicht mehr oder könnte die Dienstleistung in einer moderneren Form erbracht werden, so sollte diese Leistung nicht mehr fortgeführt werden. In der kommunalen Praxis gibt es einen Trend hin zur Bildung von Servicepools, in der Personalressourcen gebündelt und allgemeine Leistungen abgedeckt werden. Dies kann auch als eine Form der Innovation verstanden werden, sofern sich dahinter nicht nur ein schleichender Personal- und Leistungsabbau verbirgt. Die folgenden Fälle sollen dokumentieren, worin die Chancen von Aufgabenkritik mit einhergehender Reduktion einer Leistung bestehen und wo die Potenziale für eine Erneuerung bestehender Leistungen liegen.

Produktinnovationen durch Public Private Partnership? Das Modell ID Bremen

Christoph Andersen

Die Freie Hansestadt Bremen hat einen Erfolg versprechenden Weg der Neuorientierung ihrer Informationstechnik beschritten. Der kommunale Eigenbetrieb »Informations- und Datentechnik Bremen« ging 1994 aus dem Rechenzentrum der Bremer Verwaltung hervor. Die Landesaufgaben wurden dem Eigenbetrieb im Wege der Auftragsverwaltung übertragen. 1997 wurde mit der ID Bremen GmbH eine private Gesellschaft gegründet, die dem Sondervermögen des Eigenbetriebes zugeordnet wurde. Sie ermöglichte einen Vertrieb über die Grenzen Bremens hinaus. Am 01.01.2000 gingen 49,9 Prozent der Anteile sowie die unternehmerische Führung an der ID Bremen GmbH an die T-Systems. Durch die Kooperation ist es gelungen, neue Produkte (z.B. moderner Datenservice, Implementierung und Integration von modernen Netzwerken und Netzwerkkomponenten in Kunden-Systemumgebungen, SAP) in die Landesverwaltung zu bringen und das Unternehmen zugleich am Markt als Spezialist für IT-Lösungen für den öffentlichen Sektor zu positionieren. Die Zusammenarbeit mit einer Vielzahl von Behörden des Landes und der Stadtgemeinde Bremen sowie verschiedenen Kommunen (z.B. Hannover, Celle, Dortmund) in den Tätigkeitsfeldern Beratung, Softwareentwicklung und Betrieb von IT-Lösungen zeugen von beachtlichen Innovationsleistungen.

Im vorstehenden Fall bietet die Integration technischer Innovationen viele Möglichkeiten für interne Serviceeinheiten.

Im Gegensatz dazu können Produktinnovationen auch andere Ursachen haben, wie ein Blick auf den Grünbereich in Düsseldorf zeigt:

Grünpflege bei eingeschränkten Ressourcen? Das Beispiel Düsseldorf

Robert Kösling

Im Rahmen der Haushaltskonsolidierung werden erheblich weniger Mittel in den Jahren 2003 (nominal ca. 16% weniger als in 2002) und 2004 (nominal ca. 25% weniger als in 2002) für den Bereich Unterhaltung im Verwaltungshaushalt der Stadt Düsseldorf angesetzt. Die Abteilung Unterhaltung des Garten-, Friedhofs- und Forstamts erarbeitete 2003 ein Konzept, das unter der Zielsetzung des weitest gehenden Erhalts des positiven Erscheinungsbildes die Möglichkeiten zur Kostenreduzierung in der Grünpflege darstellt. Das öffentlich diskutierte Konzept, das auch den Bezirksvertretungen präsentiert wurde, setzt neben einer örtlichen Schwerpunktsetzung (z.B. Spielplätze) auf Vegetationsumwandlungen und die Reorganisation von Arbeitsabläufen. Die Kostensenkungen und die Optimierung der Arbeitsorganisation liefern einen positiven Beitrag zur Wettbewerbsfähigkeit des Dienstleisters, da die durchschnittlichen Pflegekosten in vielen Bereichen gesenkt werden können.

Die Möglichkeiten zur Kostenreduzierung decken ein weites Spektrum der Grünflächenunterhaltung ab. So werden für den Bereich Rasen/Wiesen verstärkte Rasenmulchschnitte (Schnittgut verbleibt auf der Fläche) vorgeschlagen, die zu Einsparungen bei der Schnittgutsammlung, dem Transport und der Kompostierung führen. Straßenbegleitgrün kann als naturbelassene Fläche angelegt werden, wodurch Mähdurchgänge reduziert und höhere Blumenanteile erreicht werden. Durch eine einheitlichere Anzahl an Rasenschnitten im Verkehrsgrün können rationellere Arbeitsabläufe geplant und durchgeführt werden. Im Bereich der Gehölze und Bodendecker/Hecken werden funktionsgestörte Gehölzflächen (z.B. durch Verkrautung oder Vermüllung) in Rasen oder Wiesen umgewandelt. Die Pflegekosten lassen sich auch weiter senken, indem Pflanzabstände bei Neuanlagen berücksichtigt werden und somit ein Freischneiden entlang der Wege entfällt. Auch der Verzicht von Bodendeckern auf Baumscheiben und deren Ersetzung durch Wiese oder Krautschicht führt zu einem niedrigeren Pflegeaufkommen. Weitere Beispiele sind die Nutzung von Blumenzwiebelverwilderung oder die Ersetzung von Sand oder Fallschutzplatten durch einen Fallschutz aus Kies bei Spielplätzen.

Das Konzept liefert eine Fülle umsetzbarer und sinnvoller Anregungen zur Veränderung der kommunalen Grünflächenlandschaft und ihrer effizienteren

Bewirtschaftung durch das Gartenamt. Es zeigt aber auch, dass in vielen Fällen eine weitere Reduzierung der Unterhaltsmittel eine qualitative Veränderung bei Bepflanzung, Vielfalt, Ökologie und gartenbaulichem Handwerk (z.B. Formhecken) forciert. Dies ist jedoch eine politische Entscheidung.

Ein weiteres Erfolgsbeispiel findet sich in der Druckerei der Stadt Köln:

Strategische Neuausrichtung der verwaltungsinternen Druckerei Köln

Dieter Huland

Der Servicebetrieb Druckerei in Köln hat die Zusammenführung bzw. Fusion mit der ehemaligen Druckerei des Vermessungs- und Katasteramtes und der Druckerei des Sitzungsdienstes abgeschlossen. Jetzt ist eine weitere Konzentration der städtischen Druckkapazitäten in konkreter Planung. Damit soll gleichzeitig eine strategische Neuausrichtung in die Wege geleitet werden.

Es bestehen Überlegungen zu einer forcierten Einführung eines Systems für die Online-Übermittlung von Druckvorlagen aus der gesamten Verwaltung. Gleichzeitig soll damit eine Zusammenführung mit den Druckkapazitäten des Rechenzentrums erfolgen. Ziel ist es, den kompletten hochvolumigen Druckoutput an einer Stelle zu konzentrieren. Hiermit lassen sich durch Größenvorteile und eine optimierte Auslastung Kostenvorteile bei gleichzeitiger Gewinnung neuer verwaltungsinterner Kundengruppen (z.B. Abwicklung von Mailings, Print-on-Demand-Lösungen) realisieren.

Bedingt durch die räumliche Nähe zum städtischen Postservice können durch die Realisierung der Neuausrichtung weitere Synergieeffekte für den Vertrieb/Versand der Leistungen erwartet werden. Im Ergebnis wird so das Produktportfolio der Druckerei und des Postservice besser aufeinander abgestimmt, um schließlich dem Kunden Lösungen aus einer Hand (komplette Abwicklung vom Druck bis zum Versand) anbieten zu können.

Trotz dieser z.T. positiven Erfahrungen findet das Thema Produktinnovation vor dem Hintergrund der kollektiven kommunalen Finanzengpässe in der Praxis keine ausreichende Beachtung. Kommt es dennoch zu Produktinnovationen, dann durch Reaktionen auf gewandelte Rahmenbedingungen wie zum Beispiel Gesetzesänderungen.

Ausgehend von diesen Beispielen kann aber eine Entwicklung im Bereich der öffentlichen Dienstleistungserstellung aufgezeigt werden. Es gibt Tendenzen zu leis-

tungsfähigeren Verbänden in verschiedenen Dienstleistungsbereichen, um Größenvorteile zu nutzen und um eine effizientere Erstellung zu ermöglichen. Zudem kann eine Konzentration auf Kernleistungen festgestellt werden. Immerhin werden bereits Wirtschaftlichkeitsüberlegungen vor der Leistungserstellung getätigt. Trotz der relativ konstanten Form der öffentlichen Dienstleistungserstellung können Produktinnovationen über die Ausweitung von Serviceleistungen wie Beratung oder Betreuung erfolgen, die in eine Kundenbindungsstrategie (vgl. Kap. 4.1.) integriert werden sollten. Dies sind Fortschritte, aber es können noch viele Potenziale bei der Dienstleistungserstellung erschlossen werden.

Aus den vorangegangenen Ausführungen zu Produktinnovationen lassen sich einige Empfehlungen ableiten:

- Es sollte unter Einsatz von Leistungsvergleichen und Benchmarking eine Verpflichtung zur Selbsteinschätzung der Dienstleister über den aktuellen Stand der Marktverhältnisse geben.
- Über Marktabfragen, die so genannten Markttests, sind relevante Informationen über die aktuelle Nachfrage und den aktuellen Stand der Technik zu erforschen, um den Wissensstand an die private Dienstleistungsbranche anzupassen.
- Die interne Marktforschung ist wichtig, um Kenntnis über aktuelle Nutzerwünsche zu erlangen. Es sollten daher vom Dienstleister selbst durchzuführende, produktbezogene Nutzerbefragungen stattfinden.
- Zudem sollte sich ein interner Dienstleister regelmäßig über die wirtschaftlichen und technischen Trends am Branchenmarkt informieren. Hier bieten Vergleichsringe sinnvolle Einrichtungen für kommunale Dienstleister.

Die gewonnenen Daten aus beiden Bereichen der Marktforschung müssen gemeinsam genutzt werden, um auf diese Weise strategische Entscheidungen der internen Dienstleister auf eine breite Informationsbasis zu stellen. Eine solche Positionierung steigert die Wettbewerbsfähigkeit interner Dienstleister und stellt die Voraussetzung für eine mögliche Geschäftsfelderweiterung dar, die zu zukunftsfähigen Kooperationen führen kann.

Für die Datenerhebungen, Auswertungen und dezentralen strategischen Entscheidungen wird eine hohe betriebswirtschaftliche Kompetenz benötigt, die durch entsprechende Personalentwicklungsmaßnahmen oder durch eine qualifizierte Besetzung der Leitung des Dienstleisters durch den Eigentümer zu sichern ist.

4.4.2. Strategien zur Nachfragesteigerung zwischen Marktentwicklung und Diversifikation

Die Auflösung der zentralen Dienste als Folge der eingeleiteten Dezentralisierung der Fach- und Ressourcenverantwortung sowie der Reorganisation nach Produkten hat vielerorts zu einer massiven Vermarktlichung der internen Dienstleister geführt. Die Dienstleister müssen sich heute intern über Aufträge refinanzieren und bei den Fachbereichen macht die Produktorientierung die Kosten der kommunalen Dienstleistungsproduktion transparenter (vgl. Wegener 2002a). Die In-Wettbewerbssetzung kommunaler Dienstleistungsproduzenten hat aber nichts an deren traditioneller Kundenstruktur geändert: meist verfügen interne Dienstleister nur über einen Hauptkunden. Die Stadtverwaltung zeichnet meist für 95–100% der Umsätze verantwortlich (vgl. Andersen, Beck, Kösling und Selle 2003).

Der Dienstleister läuft so Gefahr, von der strategischen Politik- und Geschäftsentwicklung des Hauptkunden abhängig zu werden, da die Fachbereiche dann strategisch und finanziell das Produkt- und Leistungsangebot und damit letztlich die Zukunft des internen Dienstleisters bestimmen. In Folge dessen kann sich die Innovationsfähigkeit reduzieren, weil wenig Anreiz zum Vorantreiben von Produktinnovationen besteht, wenn sich der Dienstleister nur im Fahrwasser der Stadtverwaltung entwickeln kann.

Die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit interner Dienstleistungsproduzenten setzt somit die Pluralisierung der Nachfragestruktur voraus. Dienstleister müssen, um im Wettbewerb bestehen zu können, mehr als einen Kunden besitzen. Dies kann durch zwei unterschiedliche Marktstrategien gestaltet werden: es gibt die Möglichkeit, bestehende Produkte auf neuen Märkten anzubieten (Marktentwicklung) oder mit innovativen Produkten neue Märkten zu erschließen (Diversifikation). Beide Strategien setzen auf das Wachstum des Dienstleisters, allerdings differieren die Arten erheblich voneinander. Strategien der Marktentwicklung setzen auf das Wachstum der Kerntätigkeiten, dagegen handelt es sich bei Diversifikationsstrategien um ein Wachstum jenseits der ursprünglichen Wertschöpfungskette; weshalb hier der Begriff des Neugeschäfts verwendet wird. Dienstleister bewegen sich mit Marktstrategien, die die Pluralisierung der Nachfragerstrukturen zum Ziel haben, somit zwischen Marktentwicklung und Diversifikation.

Strategie der Marktentwicklung

Kommunale Dienstleister betätigen sich in Deutschland nicht auf dem gesamten kommunalen Markt, sondern nur auf dem internen Markt ihrer Kreis-, Stadt-

oder Gemeindeverwaltung (vgl. Zielinski 1997). Daher liegt es nahe, mit den bestehenden Produkten und Dienstleistungen eine Verbreiterung der Marktabdeckung anzustreben. Dies ist der Gedanke der Strategie der Marktentwicklung, der ein Erschließen von Zusatzmärkten (z.B. über einen neuen Verwendungszweck) oder neuen Teilmärkten (z.B. über Produktdifferenzierung) umfasst (vgl. Bea und Haas 1995; Ramme 2000).

Hierfür lassen sich in den Kommunen einige Beispiele finden. So kann beispielsweise ein kommunaler Anbieter für IT-Leistungen eine Ausdehnung in noch nicht bediente Marktsegmente vornehmen. Er könnte seine Dienstleistungen (z.B. PC-Installation) nicht nur der Stadtverwaltung, sondern auch Schulen, Bibliotheken oder anderen lokalen Institutionen (z.B. Vereinen und Sozialeinrichtungen) anbieten. Darüber hinaus kann der IT-Dienstleister aber auch den Zuschnitt seiner Schulungen (z.B. für Anwendungen oder PCs) durch Produktdifferenzierung (z.B. Inhalte und Zeitrahmen) so verändern, dass weitere Zielgruppen (z.B. Lehrer oder Kindergärtnerinnen) dieses Produkt nachfragen. Oft sind nur sehr geringfügige Veränderungen (z.B. Ausstattung, zeitliche Flexibilität) an der angebotenen Leistung notwendig, um diese Erweiterung vornehmen zu können. Es ist somit für kommunale Dienstleister der einfachste und schnellste Weg, neue Kunden zu gewinnen und so den Umsatz zu erhöhen. Ein gutes Beispiel liefert das Projekt »Schulen ans Netz« aus Dortmund:

Projekt »Schulen ans Netz« in Dortmund

Christoph Andersen

Mit dem Projekt »Schulen ans Netz« verfolgt das Dortmunder Systemhaus das Ziel, für Dortmunder Schulen eine jeweils schulspezifisch abgestimmte IT-Infrastruktur bereitzustellen. Hierzu zählt neben der Bereitstellung von PCs und Internetzugängen auch das Vorhalten unterrichtsspezifischer Betriebssysteme bzw. Anwendungsinstallationen auf den eingesetzten PC-Clients. Darüber hinaus ist die IT-Unterstützung auf der Basis konkreter Vereinbarungen mit den Schulen zentralisiert worden, um so die Reduzierung von IT-Vor-Ort-Support durch ein standardisiertes Vorgehen bei Einrichtung, Betrieb und Administration sicherzustellen. Durch die detaillierte Festlegung, Abstimmung und formale Vereinbarung (Schule – Schulverwaltung – Dortmunder Systemhaus) von Serviceprozessen soll ein Höchstmaß an Zuverlässigkeit und Kundenzufriedenheit erreicht werden.

Strategie der Diversifikation

Ein weiteres Feld der Marktstrategie ist die Diversifikation: Der Eintritt in neue Märkte mit neuen Produkten (vgl. Bea und Haas 1995; Ramme 2000). Was dabei unter »neu« zu verstehen ist, lässt sich nicht verbindlich festlegen, sondern ist je nach Dienstleistung oder Geschäft im Einzelfall zu bestimmen. Hilfreich ist es, dabei auf in der privatwirtschaftlichen Praxis übliche Kriterien wie z.B. Produkte, Marktsegment, Technologie, Nutzen, Geografie zurückzugreifen, an Hand derer Geschäftsfelder gewöhnlich abgegrenzt werden. Verändern sich mindestens zwei Kriterien wesentlich und sind diese für ein bestimmtes Geschäft von hoher Relevanz, dann kann von einem neuen Geschäftsfeld gesprochen werden. Wird eine solche Unterscheidung nicht vorgenommen, dann sind die Grenzen zwischen einer Erweiterung im Rahmen der normalen Geschäftstätigkeit einerseits und einer Diversifikation andererseits kaum noch zu ziehen. In der Privatwirtschaft können sich Unternehmen prinzipiell entlang der drei Diversifikationsrichtungen *horizontal*, *vertikal* und *lateral* bewegen (vgl. Bea und Haas 1995; Kotler und Bliemel 1999; Ramme 2000). Für kommunale Dienstleister ist vor allem die horizontale und vertikale Diversifikation von Interesse. Die laterale Diversifikation, bei der das Unternehmen in gänzlich neue Geschäftsfelder eintritt, die kaum Gemeinsamkeiten mit den ursprünglichen haben, ist zwar in der Privatwirtschaft zu beobachten, hat aber auf Grund der spezifischen Leistungstiefe der Kommune, des aus solchen neuen Feldern resultierenden gesamtunternehmerischen Risikos und der Finanzierungsprobleme für öffentliche Einrichtungen keine praktische Relevanz.

Die naheliegendste Option für kommunale Dienstleistungsproduzenten ist die horizontale Diversifikation. Dabei besetzt der Anbieter ein Geschäftsfeld, das in weiten Bereichen Gemeinsamkeiten mit dem bestehenden aufweist (vgl. Porter 1999b; Ramme 2000). Von Bedeutung ist hier vor allem die Variation des Leistungsprogramms oder die geografische Ausdehnung (vgl. Reichard 2001). So kann ein kommunaler Dienstleister (z.B. städtische Druckerei, Baubetriebshof) seine Leistungen auch für Nachbarkommunen anbieten. Die Vorteile dieser Lösung liegen in der Nutzung von Synergiemöglichkeiten (z.B. Einkauf, Produktion. Darüber hinaus besteht für den Dienstleister ein relativ geringes Geschäftsrisiko auf Grund der Nähe der Tätigkeit zum Kerngeschäft. Horizontale Diversifikation des Kerngeschäftes kann somit für kommunale Dienstleister ein schneller und relativ einfacher Weg zur Gewinnung von Neukunden sein.

Bei der vertikalen Diversifikation dehnt ein Dienstleister seine Aktivitäten auf Bereiche aus, die der bisherigen Wertschöpfungskette vor- oder nachgelagert sind (vgl. Porter 1999b; Ramme 2000). So kann ein kommunaler IT- Dienstleister sein Kerngeschäft im Bereich der technischen Infrastruktur und der Anwendungsentwicklung

durch Organisations- und Strategieberatungen ergänzen. Er kann auch über den Aufbau eines eigenen Vertriebes versuchen, einen direkteren Zugang zu den Kunden zu erhalten, um so seine IT-Leistungen besser vermarkten zu können. Letztlich geht es darum, durch die Erstellung von Zusatzleistungen die eigene Wertschöpfungskette zu unterstützen und im Vergleich zu konkurrierenden Anbietern zu verbessern.

Für die Durchführung der Diversifikation stehen verschiedene Vorgehensweisen zur Verfügung:

- die interne Entwicklung,
- die Akquise und
- die Kooperation (vgl. Müller-Stewens und Lechner 2001; Porter 1999a).

Die Akquise dient in der Privatwirtschaft dazu, schnell in neue Geschäftsfelder vorstoßen zu können, dürfte für öffentliche Einrichtung aber kaum eine Rolle spielen.

Von interner Entwicklung kann gesprochen werden, wenn der Impuls zur Erschließung eines neuen Geschäftsfeldes vom kommunalen Dienstleister ausgeht (vgl. Müller-Stewens und Lechner 2001; Porter 1999a). Die Vorteile dieses Vorgehens liegen darin, dass der Dienstleister innerhalb der Grenzen der Organisation verbleibt und – anders als bei Kooperationen – nicht mit der Notwendigkeit konfrontiert ist, mit fremden Strukturen und Kulturen umzugehen. Darüber hinaus werden die Fähigkeiten des Dienstleisters bei der internen Entwicklung verbessert, da der Dienstleister sich neues Wissen und Fertigkeiten aneignen kann, was ihm wiederum neue Anwendungsmöglichkeiten und Produktinnovationen eröffnet. Die interne Entwicklung empfiehlt sich daher besonders, wenn eine Diversifikation entlang der Kernwertschöpfungskette des Dienstleisters angedacht ist, so beispielsweise durch das ergänzende Angebot von Beratungsleistungen. Problematisch ist allerdings, dass interne Entwicklungen grundsätzlich einen langen Zeitraum benötigen, was zur Folge haben kann, dass ein Dienstleister zu spät in ein Geschäftsfeld vorstößt (vgl. Müller-Stewens und Lechner 2001). Verschärft werden könnte dies durch die in der Regel hohe Binnenfokussierung öffentlicher Organisationen, die den Entwicklungsprozess weiter verlangsamt.

Eine weitere Form der Diversifikation stellen Kooperationen dar (z.B. Public-Private- oder Public-Public-Partnerships). Sie bieten gegenüber der internen Entwicklung eine Reihe von Vorteilen (vgl. Müller-Stewens und Lechner 2001; Porter 1999b; Wegener 2003b). Kooperationen eignen sich insbesondere dann, wenn neue Kompetenzen erschlossen werden können, die ansonsten nicht oder nur unter erheblichem Aufwand gewonnen werden könnten. Die Geschwindigkeit, mit der ein Dienstleister in ein neues Geschäftsfeld eintreten kann, nimmt deutlich zu. Darüber hinaus ist mit einer Kooperation aus Sicht des kommunalen Dienstleisters die Vorstellung

verbunden, externe Ressourcen – wie Fachwissen, Finanzen oder Personal – für die Dienstleistungsproduktion zu gewinnen. In Leipzig war ein – in dieser Hinsicht teilweise erfolgreiches – Vorgehen zu finden

Kooperation und Produktinnovationen durch Public-Private-Partnership? Das Modell Leipziger Computer- und Systemhaus

Christoph Andersen

Die Stadt Leipzig hat im Jahr 2000 den Bereich Informationstechnologie durch den Einbezug des privaten Partners IBM Global Services weiterentwickelt. Die partnerschaftliche Zusammenarbeit wurde in einem Gemeinschaftsunternehmen in der Rechtsform der GmbH realisiert. Zu diesem Zweck wurde zunächst der städtische IuK-Bereich ausgegliedert und zum 01.01.2001 durch den Einstieg der IBM teilprivatisiert. Es entstand das Leipziger Computer- und Systemhaus (LeCoS) mit dem Ziel, externe Ressourcen (Finanzen, Fachwissen, Personal) für die eigene Dienstleistungsproduktion zu gewinnen. So sollten mit den finanziellen Ressourcen und dem Fachwissen der IBM nachfragespezifische Ressourcen (z.B. moderne Serverfarmen und Clientsysteme, User Help Desk) in der Stadt aufgebaut werden. Dies ist teilweise auch gelungen. Die GmbH wurde jedoch im Juli 2002 wieder vollständig von der Stadt Leipzig übernommen und scheiterte damit als öffentlich-privates Kooperationsprojekt. Der Ausstieg der IBM ging darauf zurück, dass trotz einiger Erfolge wichtige technologische Lösungen für die Verwaltung nicht zufriedenstellend realisiert werden konnten, da die Komplexität der Anforderungen und Prozesse unterschätzt worden war und die Administration eine intensivere Beratung und Serviceleistung einforderte als erwartet. Zudem konnte der private Partner angesichts wachsenden Kostendrucks bestimmte Rationalisierungsmaßnahmen nicht durchführen, da z.B. die Leistungserbringung vor Ort vertraglich festgelegt war.

In Gütersloh wurde unter dem Druck der Haushaltskonsolidierung eine Kooperation zwischen dem Fachbereich Grünflächen und ortsansässigen Sportvereinen realisiert:

Aufgabenverlagerung durch Kooperation?

Das Beispiel Gütersloh

Bernd Winkler

Im Rahmen der Haushaltskonsolidierung 2003 mussten in Gütersloh für das Produkt Sportanlagen erhebliche Mittel eingespart werden. Die Zielvorgabe lag bei 100.000 Euro, die Produktverantwortung beim Fachbereich Sport. Die Leistungsziele für die Unterhaltung der Sportanlagen werden in Abstimmung mit dem Fachbereich Sport im Rahmen der Budgetierung festgelegt. Der vereinbarte Standard (Pflegeklasse 2, mittlerer Pflegezustand) umfasst ein klar umgrenztes Leistungsspektrum auf der Basis der Leistungs- und Kostenrechnung. Ziel war es, den Pflegestandard zu halten. Um dieses Ziel zu erreichen, mussten Leistungen, die der Fachbereich Grünflächen erbringt, auf Dritte übertragen werden. Nach einer detaillierten Auswertung auf der Objektebene konnten bestimmte Tätigkeiten, die keine hohen fachlichen Ansprüche beinhalten (Reinigung, Rasentreten, Mähen von Kleinflächen usw.) identifiziert werden. Auf der Grundlage dieses Aufgabenspektrums wurden Gespräche mit den Vereinen dahin gehend geführt, ob die Vereine diese Leistungen übernehmen könnten. In Anbetracht der Haushaltslage der Stadt konnten die Vereine in einer offenen Diskussion überzeugt werden, diese Aufgaben durchzuführen. Insgesamt konnte die Zielvorgabe auf diese Weise erreicht werden. Die erzielte Einsparung im Fachbereich Sport muss im Fachbereich Grünflächen kompensiert werden. Konkret bedeutete dies, dass Personal abgebaut werden musste. Dies war zu diesem Zeitpunkt im Rahmen von Verrentung sozialverträglich möglich.

Der mit solchen Organisationslösungen verbundene Kapital- und Wissenstransfer kann insbesondere zur Durchführung längerfristiger und kapitalintensiver Projekte genutzt werden. Als Beispiel sei hier die Modernisierung einer gesamtstädtischen IT-Infrastruktur genannt, die mit Verwaltung und Schulen durchaus 5000-10000 Rechner ausmachen kann. Darüber hinaus ist es möglich, durch innovative Geschäftsprozesse die fachlichen Kompetenzen und Ressourcen unterschiedlicher Partner so zu kombinieren, dass daraus neue Dienstleistungen und Produkte entstehen, die problemorientierter ausgerichtet sind (vgl. Schumacher 1998; Wegener 2002b). Weiterhin können Kooperationen bei bestimmten Dienstleistungen, wie z.B. Rechenzentrumsleistungen oder Einkauf von Hardware, dazu beitragen, die eigene Produktion durch die Realisierung von Größenvorteilen effizienter und kostengünstiger zu gestalten (vgl. Andersen und Reichard 2003; Porter 1999b). Ein Beispiel für eine Kooperation im kommunalen IT-Bereich ist die

Komm-IT, ein Gemeinschaftsunternehmen der Anstalt für kommunale Datenverarbeitung Bayern (AKDB) und der Datenzentrale Schleswig Holstein. Die Komm-IT wurde als GmbH gegründet und verfolgt das Ziel, die Produkte der Mutterbetriebe, vor allem Fachanwendungen (Produktlinie »OK-Software«), im kommunalen Markt zu vertreiben.

Kooperationen können letztlich auch zur Fusion der beteiligten Partner führen, wobei im öffentlichen Sektor vor allem die bessere Bewältigung finanzieller, technologischer und managementbezogener Herausforderungen (z.B. Investitionsstau, besserer Kundensupport) im Vordergrund stehen dürfte (vgl. Andersen und Reichard 2003).

Kooperationen sind jedoch auch mit einer Reihe von Problemen konfrontiert (vgl. Müller-Stewens und Lechner 2001; Wegener 2003b). Als problematisch können sich die vertraglichen Arrangements erweisen. Während die privaten Partner besser planen und kalkulieren können, je konstanter Laufzeit, Leistungsumfang und Leistungsqualität sind, spielt gerade die Möglichkeit der Veränderung für die politischen Entscheidungsträger und die öffentliche Verwaltung eine entscheidende Rolle. Da die Partner rechtlich und wirtschaftlich selbstständig bleiben, kann sich institutioneller Eigensinn direkt auf die Kooperation auswirken und so deren Handlungsfähigkeit schwächen. Anfänglich vorhandene hohe Zielkompatibilität der Partner kann durch strukturelle, politische und kulturelle Unterschiede geschwächt werden und die Funktionsfähigkeit von Kooperationen wesentlich beeinträchtigen. Letztlich kann eine Kooperation auch dazu führen, dass sich die Abhängigkeit von einem Partner erhöht und damit das Risiko steigt, im Falle eines Scheiterns der Kooperation mit schwer wiegenden Problemen konfrontiert zu sein. In einem Geschäftsfeld fehlt dann plötzlich das Fachwissen oder bestimmte Leistungen können nicht mehr produziert werden.

Trotz dieser Probleme kommt Kooperationen generell eine hohe Bedeutung zu. Um den Schwierigkeiten begegnen zu können, erfordern Kooperationen einen hohen Steuerungsaufwand. Grundlegende Veränderungen des Produktzuschnitts oder der Leistungserstellung müssen vom kommunalen Dienstleister formuliert und zwischen den Partnern abgestimmt werden, was häufig zu langwierigen Verhandlungen führt. Im Gegensatz zur internen Entwicklung, bei der Hierarchie als Koordinierungsmechanismus wirkt und damit auch Kontrolle ausgeübt werden kann, sind es bei Partnerschaften die gemeinsamen Interessen und das Vertrauen der Partner in den Nutzen und die Machbarkeit der Beziehung. Insbesondere steht der kommunale Dienstleister vor der Problematik, langfristig einen einseitigen Abfluss von Know-how zu verhindern, auf Grund dessen der private Partner einseitig Vorteile ziehen kann.

Insgesamt wirken sich Kooperationen, interkommunale Zusammenarbeiten und ein gewisses Maß an Wettbewerb zwischen verschiedenen Kommunen («cross-border-competition») vorteilhaft auf die öffentliche Dienstleistungsproduktion aus (vgl. Wegener 2003d). Der bestehende enge Rechtsrahmen sollte vor diesem Hintergrund gelockert werden (vgl. zu den rechtlichen Restriktionen ausführlich Kap. 2).

Die In-Wettbewerbssetzung lokaler Dienstleistungsproduzenten im Rahmen administrativer Modernisierungsstrategien erzwingt die Pluralisierung der Nachfragerstrukturen. Kommunale Dienstleister müssen, um sich im Wettbewerb zu behaupten zu können, mehr als einen Kunden haben. Sonst gerät der Dienstleister in die Abhängigkeit von strategischen Politik- und Geschäftsentwicklungen des Hauptkunden Stadt. Wettbewerb erzwingt die (Neu-)Positionierung des Dienstleisters am Markt. Vereinzelt bemühen sich Dienstleister darum, ihr bestehendes Produktportfolio zu überprüfen und weiterzuentwickeln und damit neue Marktsegmente zu erschließen. Weiter gehende Entwicklungen bei der Nutzung von Wettbewerb werden durch eine unübersichtliche Rechtssituation sowie restriktive Normauslegungen behindert.

4.4.3. Zusammenfassung

Die Erstellung interner Dienstleistungen durch kommunale Produzenten ist heute keine Selbstverständlichkeit mehr. Die Präferenz für eine öffentliche Erstellung gegenüber einer privaten Produktionslösung muss immer wieder begründet werden und mündet letztlich in der Forderung der Wettbewerbsfähigkeit des kommunalen Anbieters. Neben der Optimierung von Produkten, Prozessen und Kosten sind Geschäftsfeldstrategien die wesentliche Stellschraube für interne Dienstleister zur Steigerung ihrer Wettbewerbsfähigkeit.

In Deutschland sind derzeit kaum Strategien zu beobachten, mittels derer Dienstleister in ihren Geschäftsfeldern systematisch Kompetenzen aufbauen oder weiterentwickeln. Dominantes Handlungsmuster ist der ideologisch motivierte Rückbau der öffentlichen Dienstleistungsproduktion. Wettbewerb wird dabei gleichgesetzt mit der Verlagerung der Produktion interner Leistungen (z.B. Gebäudereinigung, Druckerei) in den Verantwortungsbereich der Privatwirtschaft. Die Leistungen werden dem Markt ausgesetzt, ohne dass die Vorteile von Wettbewerb genutzt werden. Produktinnovationen werden selten systematisch forciert, sondern sind regelmäßig die Folge eines administrativen Anpassungsmechanismus an gesetzliche Änderungen. Daneben sind zaghafte Bemühungen zu erkennen, durch Kommerzialisierungsstrategien neue Kunden zu akquirieren, um die Auslastung ei-

gener Kapazitäten oder die Finanzstrukturen zu verbessern. Diese Bemühungen werden jedoch durch das Gemeindegewirtschaftsrecht sowie durch ordnungspolitische Zielvorstellungen von Kommunalpolitikern und Teilen der Öffentlichkeit behindert, die Konkurrenz zwischen öffentlichen und privaten Anbietern als nicht wünschenswert betrachten.

Das Forschungsprojekt »Konkurrieren statt Privatisieren« untersuchte am Beispiel verschiedener Dienstleister, inwieweit und wie Kommunen ihre Leistungsproduzenten wettbewerbsfähig machen. Keine der Dienstleistungen befindet sich in einem offenen Wettbewerb mit privaten Dienstleistungsanbietern, dennoch ist der Wettbewerb spürbar, da interne Leistungen auch über »den Markt« bezogen werden könnten.

Das Kapitel »Wirkungen« untersucht, inwieweit in den Bereichen

- Qualität
 - Kosten
 - Beschäftigung
- in den drei Dienstleistungsbereichen¹³
- Grünflächen
 - Informations- und Kommunikationstechnologie
 - Druckereileistungen

durch die Vorbereitung der Wettbewerbseinführung und Anpassung Auswirkungen festzustellen waren. Der Bereich der Gebäudereinigung konnte hier nicht berücksichtigt werden, da nahezu alle Kommunen ab der Größenklasse 3 ihre Leistungen bereits privatisiert haben oder eine Auslagerung planen.

5.1. WIRKUNGEN IN DEN BEREICHEN QUALITÄT, KOSTEN UND BESCHÄFTIGUNG

5.1.1. Wettbewerb und Qualität

Marcus Beck und Stephan Selle

Einzelne Qualitätselemente wirken an verschiedenen Stellen auf die Wettbewerbsfähigkeit von internen Servicebereichen. Die Effekte lassen sich an Hand der Kriterien

13 Zusätzliche Informationen zur Gebäudereinigung sind auf den Internetseiten von www.kommunaler-wettbewerb.de und www.kommune-im-wettbewerb.de zu finden. Vgl. auch die Marktstudien Andersen, C., M. Beck, R. Kösling und S. Selle (2003): Marktsituation ausgewählter kommunaler Dienstleistungen - Strukturen und Tendenzen; Potsdam.

- Kundenintegration,
- Steuerung (Controlling, Anreize),
- Leistungsdefinition,
- Standardisierung (Zertifizierung),
- Prozessorganisation,
- Kompetenz der Mitarbeiter und
- Innovationsfähigkeit

aufzeigen. Der Nachweis eines kausalen Zusammenhangs zwischen der Einführung von Wettbewerbselementen und Qualitätsveränderungen im öffentlichen Sektor ist mit einigen methodischen Schwierigkeiten verbunden. Insbesondere ist ein Qualitätsvergleich von internen Dienstleistungen im zeitlichen Ablauf schwierig, weil es vor der Einführung von wettbewerbsorientierten Instrumenten wie z.B.

- Kundenbefragungen,
- Berichtswesen (Controlling),
- Standardisierungen (Zertifizierungen) oder
- Zielvereinbarungen einschließlich Anreizen und Sanktionen

keine aussagekräftigen Vergleichsdaten gab. Erst die Etablierung von Modernisierungselementen führte zu einer Schaffung der Grundlagen (Kostentransparenz, Produktbildung, Zuordnung von Kosten zu Produkten), die auch die Einbeziehung von Qualitätsaspekten beinhalteten.

Aus den Fallstudien der untersuchten Dienstleistungsbereiche lassen sich einige Aussagen ableiten, die die Bedeutung der Berücksichtigung von Qualitätsaspekten bei kommunalen Dienstleistungsstrategien hinsichtlich ihrer Wettbewerbsfähigkeit unterstreichen. So gibt es in den untersuchten Kommunen dienstleistungsübergreifend Ansätze einer stärkeren Kundenorientierung, in einigen wenigen Fällen auch Ansätze einer Nutzerintegration (wie zum Beispiel in Köln). Im Dienstleistungsbereich Grün erfolgt etwa eine verstärkte Einbeziehung der Bürger durch von Bürgern und Verwaltung gemeinsam entwickelte Grünprojekte oder eine Partizipation über Prioritätenlisten.

Vermehrt ist eine Einbindung von Nutzern durch Internet und Intranet in den Bereichen IT, Grün und Druckerei anzutreffen, um eine breite Partizipation zu sichern oder die Kommunikation mit den Nutzern zu erleichtern. Die Nutzung von technischen Neuerungen durch die Dienstleister bringt allerdings noch keine Qualitätssteigerung und keine Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit gegenüber anderen Anbietern mit sich. Vielmehr müssen die sich daraus ergebenden organisatorischen Gestaltungspotenziale genutzt werden, denn erst eine aktive Integration von Nutzern wirkt sich positiv auf die Qualität einer Dienstleistung aus.

Die empirischen Untersuchungen zeigen allerdings trotz der positiven Beispiele insgesamt keine strategische Einbeziehung der Nutzer. Kundenbefragungen finden häufig in unregelmäßigen Abständen statt oder bleiben ohne Konsequenzen.

Die Steuerungsinformationen (Datenlage, Berichtswesen, Controlling) der internen Dienstleister haben als Instrumente der Qualitätssicherung Einfluss auf die Wettbewerbsfähigkeit. In den untersuchten Kommunen befinden sich dezentrale Informationssysteme und Berichtswesen im Aufbau. Die Ausprägungen reichen dabei von Auftragerfassungen bis hin zum dezentralen Controlling zur Unterstützung von Entscheidungen. Allerdings gibt es Defizite in der Datenversorgung. So kann im Bereich Druckerei zwar ein Auftragsrückgang wahrgenommen, aber auf Grund fehlender Informationen über gesamtkommunale Vorgänge keine Aussage dazu getroffen werden, wohin die Aufträge anschließend vergeben werden. Damit liefern die Daten keine Erkenntnisse für ein zu veränderndes Verhalten (wie zum Beispiel in Hameln).

Ein Problem ist der weiterhin bestehende Kontrahierungszwang, der kaum einen Anreiz bietet, Qualitätsverbesserungen anzustreben. Das bedeutet nicht, dass die erstellten Leistungen generell unzureichend sind (im Bereich Druckerei konnte im Gegenteil eine hohe Kundenzufriedenheit festgestellt werden). Höhere Wettbewerbseffekte können aber ohne Kontrahierungszwang erzielt werden. Im Bereich der Gebäudereinigung gibt es in einer untersuchten Kommune (Bielefeld) die Möglichkeit, Qualitätsvergleiche über einen Parallelbetrieb (befristete externe Vergaben) anzustellen. Diese Möglichkeit wurde aber in der Praxis auf Grund der mangelnden Kompetenz der Auftraggeber, Leistungen zu beschreiben, nicht genutzt. Der kommunale Reinigungsdienstleister spezifizierte daher seine zu erbringenden Leistungen selbst. Dies bietet bei Schlechtleistungen und Beschwerden keine Sanktionsmöglichkeiten. Aus diesem Grund sollte zumindest ein Einspruchsrecht vorhanden sein, das Verhandlungen über die Qualität der Leistungen ermöglicht. Dabei muss die Politik (Wettbewerb um was?) und die Nutzer der internen Dienstleistungen (Qualität und Standards) den Rahmen für die Qualitätserfordernisse der Leistungen setzen. Dies war in den untersuchten Kommunen nicht der Fall, ein Rahmen wurde allenfalls über Budgetvorgaben gesetzt.

Ein wichtiger Aspekt der Qualitätssicherung ist die Standardisierung von Dienstleistungen. Prioritäten werden im kommunalen Bereich bei der Standardisierung und Kontrolle von messbaren Leistungen gesetzt. So wurden bei der Gebäudereinigung z.B. DIN-Normen zur Schulreinigung erlassen. Dies ermöglicht eine wirksamere Kontrolle der Leistungserbringung. In den untersuchten Kommunen zeigen

sich durch die Einführung von Qualitätskontrollsystemen nicht nur Möglichkeiten zur Mängelbeseitigung, sondern zugleich motivierende Wirkungen bei den Mitarbeitern, da zufriedenstellende Leistungserstellungen wahrgenommen werden (zum Beispiel in Köln).

In Dortmund wurden im Bereich IT die Prozesse nach DIN EN ISO 9001 zertifiziert. So konnten Schwachstellen aufgedeckt und beseitigt werden. Es ist geplant, dieses Verfahren kontinuierlich fortzuführen. Durch die Konzentration auf die Prozesse des Systemhauses ist dieses besser in der Lage, sich an den Interessen der Kunden auszurichten. Dies ist ein Schritt hin zu mehr Prozesstransparenz. Die Betrachtung der Prozessebene ist aber weiterhin defizitär. Die Formulierung theoretischer Standards reicht allein nicht zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit aus; es muss auch eine praktische Umsetzung erfolgen.

Die Fallbeispiele zeigen, dass die Bedeutung kaufmännischer Kompetenz mittlerweile anerkannt ist. So wurden im Bereich Druckerei Stellen für die kaufmännische Leitung geschaffen, um den neuen Anforderungen Rechnung zu tragen (Abschaffung des Kontrahierungszwangs und dadurch bedingte Notwendigkeit eigenständigen wirtschaftlichen Handelns). Im IT-Bereich ergeben sich Probleme beim Personalmanagement. Hier kann es durch die Tarifstrukturen zu Schwierigkeiten kommen, qualifiziertes Personal (SAP-Berater, Entwickler) zu rekrutieren bzw. zu halten.

Im Bereich der Gebäudereinigung sind negative Auswirkungen auf die Qualität zu beobachten, wenn keine Qualitätsstandards formuliert werden. In diesen Fällen beschränkt sich der Wettbewerb auf die Faktoren Personalkosten und Arbeitsaufwand.

Betrachtet man Qualität vor dem Hintergrund knapper Kassen, so sind wettbewerbsfähige Produkte und Leistungen nur durch die konsequente Nutzung technischer Innovationen oder Steigerung der Produktivität möglich. Hier bieten neue Kommunikationswege wie Intranet oder Internet vielfältige Möglichkeiten einer qualitativ hochwertigen Leistungserstellung und auch Einsparpotenziale (z.B. Post per Mail), die allerdings häufig mit Investitionen verbunden sind. In Düsseldorf wird ein Grüninformationssystem (GRIS), eine Software mit Flächen- und Pflegedatenbanken, zur Qualitätssicherung genutzt. In dieses System mussten zunächst aber entsprechende Investitionen fließen. Vor allem im Dienstleistungsbereich IT sind Investitionen unabdingbar; aber auch im Bereich Druckerei werden inzwischen hauptsächlich Geräte mit kurzer Laufzeit geleast, um dem technischen Fortschritt und der Investitionsnotwendigkeit gerecht zu werden. Hohe Investitionen sind von den Kommunen in der gegenwärtigen Finanzsituation meist nicht allein zu finanzieren. Um entsprechendes Know-how

in den Dienstleistungsbereichen dennoch nicht durch vorschnelle Privatisierungen aus kommunaler Hand zu geben, kann als weiterer Qualitätsbaustein für eine erhöhte Wettbewerbsfähigkeit die Kooperation genutzt werden. Es gilt, durch (z.B. interkommunale) Kooperationsstrategien und Bündelungen von Leistungen zu einer funktionierenden Qualitäts- und Leistungssicherung zu gelangen. Dies kann die Produktivität einer internen Serviceleistung, z.B. durch bessere Kapazitätsauslastungen, erhöhen. So gibt es in einigen Städten Überlegungen, Druck- und Logistikzentren durch die Integration der Serviceleistung Post in den Bereich Druckerei zu bilden (wie zum Beispiel in #). Aber auch Kooperationen mit der Privatwirtschaft dienen der Qualitätssicherung ohne Verlust des eigenen Know-hows. So besteht die Möglichkeit der Gründung von Public-Private-Partnerships. Dies ist etwa in Bremen geschehen, wo es ein Gemeinschaftsunternehmen der Stadt Bremen und der T-Systems gibt, das IT-Dienstleistungen für die Stadt gemeinsam erbringt. Dies soll die eigene IT-Kompetenz sichern und durch Nutzung des privaten Know-hows der Qualitätssicherung dienen.

Insgesamt lässt sich aus den Untersuchungen der Kommunen ableiten, dass kommunale Dienstleister durchaus qualitativ hochwertige Produkte erstellen. Die Einbeziehung einer Qualitätssicherungsstrategie unter Berücksichtigung der Prozessebene findet in der Praxis allerdings noch nicht statt. Zwar sind die vorgestellten Elemente (vor allem die Standardisierung und die Steuerungsinformationen) bei vielen untersuchten Fällen vorzufinden und es setzt auch ein Umdenken hinsichtlich einer stärkeren Fokussierung auf den Kunden ein, aber die erzielten Ergebnisse könnten besser genutzt werden. Unter (noch nicht vorhandenen) marktlichen Konkurrenzbedingungen werden qualitative Aspekte für die Wettbewerbsfähigkeit interner Dienstleister entscheidend sein. Die Positionierung im Wettbewerb wird erfolgreich sein, wenn eine strategische Qualitätssicherung implementiert ist. Dies beginnt bei einer Nutzerintegration, die zu gewünschten Leistungen führt und wird fortgeführt durch Standardisierungen, die aber auch auf der Arbeitsebene umgesetzt werden müssen. Eine begleitende Steuerung über Daten und Informationen ist für den Dienstleister wichtig, um Abweichungen oder Finanzprobleme rechtzeitig erkennen zu können. Entscheidend für Qualität ist darüber hinaus die Qualifikation der Mitarbeiter sowie die Nutzung von Innovationspotenzialen. Eine gute strategische Positionierung wird vor allem aber von zukünftigen Kooperationsstrategien und den damit verknüpften Anreizen abhängen.

5.1.2. Wettbewerb und Kosten

Christoph Andersen

Die Feststellung von Kostenveränderungen infolge von Wettbewerbsstrategien ist mit methodischen Schwierigkeiten verbunden. Ein Vergleich der Kosten vor und nach der Einführung von Wettbewerbselementen ist nur bedingt möglich, weil es früher durch die fehlende Trennung von Auftraggeber und Auftragnehmer keine vergleichbaren vertraglichen Vereinbarungen zwischen den bestellenden und ausführenden Einheiten gab. So sind durch die Nutzung des Instruments Wettbewerb in allen hier untersuchten Kommunen Leistungen erstmalig näher beschrieben worden. Zugleich sind häufig beim Zuschnitt der Dienstleistungen einige Veränderungen vorgenommen worden, oder es sind sogar gänzlich neue Produktpakete (z.B. Hotlines oder Facility-Management) hinzugekommen. All dies erschwert einen »vorher – nachher« Kostenvergleich erheblich.

Ein weiterer Problempunkt ist die häufig völlig unzureichende Datenlage. Vor der In-Wettbewerbsetzung von Dienstleistern gibt es durch die fehlende Kostenrechnung keine exakte Kostenzuordnung. Aber auch die im Zuge der Verwaltungsmodernisierung eingeführten Kostenrechnungen haben die Datenlage nicht umfassend verbessert. So sind Kostenerfassungen und -zuordnungen heute mit einigen »typischen« Problemen konfrontiert. Bei der Kalkulation von Kostenpreisen werden häufig nur Teilkosten verwendet, die sich aus den Personal- und Sachkosten zusammensetzen. Kalkulatorische Kosten und Gemeinkosten (z.B. Kosten politischer Führung, Kosten der Demokratie) werden bisher nur teilweise oder noch gar nicht angesetzt. Nicht nur die kritische Kontrolle der Kostenstrukturen, sondern auch systematische Kostenvergleiche werden durch diese unterschiedlichen Handhabungen bei der Kostenerfassung erheblich erschwert. Trotz dieser methodischen Schwierigkeiten lassen sich aus den untersuchten Fällen einige generelle Schlussfolgerungen über die Effekte von Wettbewerbsstrategien auf die Kostensituation ziehen.

Strategien der In-Wettbewerbsetzung haben in den Fachämtern der untersuchten Kommunen zu einer deutlichen Verbesserung des Kostenbewusstseins bei der Nutzung interner Serviceleistungen geführt. Interne Leistungen sind heute für die Mitarbeiter keine »freien Güter« mehr, die kostenlos unbegrenzt zur Verfügung stehen. Da die Leistungen (z.B. Kopierauftrag, Gebäudemiete, Neuanschaffung eines PCs oder Druckers) nun eingekauft und teilweise über die dezentralen Budgets bezahlt werden müssen, wird die Nutzung in den Fachbereichen gezielter geplant.

Wettbewerbsstrategien haben darüber hinaus sämtlichen Dienstleistern ermöglicht, aus dem System der Kameralistik auszubrechen. Früher haben Finanzkrisen und Haushaltsengpässe zu pauschalen Mittelkürzungen bei den Ämtern geführt, also auch zu Reduzierungen im Budget für interne Leistungen. Die Folge dieser pauschalen Mittelkürzungen waren häufig Qualitätsverluste, da beispielsweise keine Anpassung an technologische Standards (etwa im Soft- und Hardwarebereich, bei Rasenmähern oder Reinigungsmaschinen) durchgeführt werden konnten oder nicht genügend Personal für die Leistungserbringung (z.B. in der Gebäudereinigung) zur Verfügung stand.

Verständlicherweise resultieren hieraus erhebliche Unzufriedenheiten der Nutzer. Besonders drastisch ist die Situation im IT-Bereich. Massive Qualitätsmängel haben in der Folge zu einer sinkenden Nachfrage nach zentralen Leistungen und letztlich zur schleichenden Dezentralisierung durch Aufbau eigener IT-Stellen in den Ämtern geführt. Die Umstellung auf eine vertraglich geregelte Entgeltfinanzierung von internen Leistungen sorgt dagegen für eine höhere Priorisierung von Serviceleistungen in den Fachbereichen und damit letztlich für eine stärkere Kontinuität der kommunalen Investitionen, da die bestellenden Facheinheiten ansonsten unmittelbare Auswirkungen von Kürzungen in ihrer Verwaltungsarbeit spüren.

Darüber hinaus verweisen die hier untersuchten Fälle zum Teil auch auf reale Kosteneinsparungen (wie zum Beispiel in Dortmund und Köln). Hintergrund dafür ist eine Verbesserung der Kostenstrukturen durch die Nutzung von Wettbewerbselementen, obgleich kein einziger Dienstleister von sich behauptet, billiger als ein konkurrierender privater Anbieter zu sein. Die Effizienzgewinne sind insofern nur teilweise Folge der wettbewerblichen Ausrichtung der Dienstleistungsproduktion. Dies kann dort beobachtet werden, wo Kommunen auf Grund vertiefender Prozessanalysen und Bemühungen zur Integration von Nutzerbedürfnissen Kosteneinsparungen realisieren konnten.

Die Einsparungen durch Rationalisierungen sind schwer von den Effekten der Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit zu trennen. Über den Abbau von Personal und die Realisierung von Einsparungen wird generell versucht, den auf den kommunalen Haushalten lastenden finanziellen Druck zu minimieren. Besonders betroffen davon ist der Bereich der operativ-manuellen Tätigkeiten. Beispielsweise wird die Gebäudereinigung aus Kostengründen nur noch in wenigen der untersuchten Kommunen in Eigenregie betrieben. Die Vergabe von Gebäudereinigungsleistungen an private Anbieter ist mittlerweile häufig kommunale Realität geworden. Ein ähnlicher, wenn auch nicht ganz so drastischer Befund zeigt sich im Bereich Grünflächen. Neben den vergabelastigen Bereichen Planung und Bau wird

zunehmend der Bereich Pflege/Unterhaltung aus Kostengründen in ein Konkurrenzverhältnis mit privaten Anbietern gestellt (wie zum Beispiel in Düsseldorf).

Etwas anders gestaltet sich das Bild in der kommunalen Informationstechnologie. Grundsätzlich kann ein beschleunigter Einsatz von elektronischen Technologien in der Kommunalverwaltung beobachtet werden, der insbesondere durch eGovernment massiv forciert wird. Damit verändert sich der Stellenwert von IT in der Kommune erheblich, allerdings sind die Kostenvorteile auch hier generell nicht systematisch erfasst worden.

Die Privatisierungen im Bereich operativ-manueller Tätigkeiten zeigen, dass diese Leistungen durch die öffentliche Hand – besonders durch das Tarifgefälle zur Privatwirtschaft – nur schwer wettbewerbsfähig produziert werden können, wenn die Personalkosten als »Inhalt« des Wettbewerbs definiert werden.

Allerdings zeigen die Erfahrungen sowohl aus der Privatindustrie als auch aus den Fallstudien, dass Kostenaspekte allein nicht über die Wettbewerbsfähigkeit einer Leistung entscheiden. Wären Kosten, allen voran die Personalkosten, der einzig entscheidende Faktor für die Wettbewerbsfähigkeit eines Unternehmens, dann würde kaum noch ein Unternehmen, z.B. der Automobil- und IT-Industrie, in Deutschland produzieren. Ausschlag gebend für die Wettbewerbsfähigkeit ist nicht der Kostenaspekt allein, sondern die Produktivität der Dienstleistungserstellung. Über die Neuorganisation der Produktions- und Wertschöpfungskette im öffentlichen Sektor kann somit analog zur Neuorganisation der Produktion in der Industrie die Produktivität der kommunalen Leistungserstellung erhöht werden. Bislang sind aber in kaum einer untersuchten Kommune systematische Anstrengungen in dieser Richtung zu erkennen. Kaum eine Kommune nutzt die Möglichkeit, über die Restrukturierung der Arbeitsorganisation und der Leistungsketten zu einer Produktivitätssteigerung und einer Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit zu gelangen. Besonders wenig Anstöße sind im Bereich der operativ-manuellen Leistungserstellung zu finden. Da diese nicht zum »Kerngeschäft« gehören, gelten sie als »natürliche« Privatisierungskandidaten, so dass Restrukturierungsüberlegungen als nicht notwendig erachtet werden. Durch den Verzicht auf alternative Lösungsstrategien besteht letztlich keine reale Alternative zur Privatisierung. – ein bitterer Befund.

5.1.3. Wettbewerb und Beschäftigung

Christoph Andersen, Marcus Beck, Stephan Selle

Wettbewerbsfähigkeit und Arbeit

Bislang sind keine größeren Veränderungen der Wettbewerbsorientierung auf die Arbeitsorganisation und die Arbeitszeiten in den untersuchten Dienstleistungsbereichen zu erkennen. Die Arbeitszeiten richten sich nach wie vor nach der Regelarbeitszeit, eine Flexibilisierung ist nur bedingt möglich.

Ein wesentlicher Aspekt der Kundenorientierung ist die Erreichbarkeit der Dienstleister und die Geschwindigkeit der Bearbeitung von Bestellungen. Verschiedene Verwaltungen haben hier bereits deutliche Verbesserungen erreichen können, wie beispielsweise der Bereich Druckerei in Hameln oder in Köln, aber auch IT-Dienstleister in den untersuchten Städten. Längere »Öffnungszeiten« bedürfen einer Anpassung der Arbeitszeiten, die ganz wesentlich die Zufriedenheit der Kunden positiv beeinflussen.

Die unterschiedlich qualifizierten Mitarbeiter werden in allen untersuchten Bereichen weitaus flexibler eingesetzt, als dies in der Tradition der rigiden Arbeitsteilung im öffentlichen Sektor zu erwarten gewesen wäre. In allen drei Bereichen werden Mitarbeiter an verschiedenen Stellen des Produktionsprozesses eingesetzt und gleichen so unterschiedliche Auftragslagen und Kundenbedarfe aus. Hier drückt sich – zumindest in Ansätzen – der Wandel von einer angebotsorientierten Struktur zu einer nachfrageorientierten Struktur aus.

Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung

Die Vorbereitungen der kommunalen Dienstleistungsproduzenten zeigen bisher keine spezifischen Wirkungen auf die Beschäftigung, die sich unmittelbar und direkt auf die Maßnahmen zur Förderung der Wettbewerbsfähigkeit zurückführen lassen.

In allen Bereichen ist auf Grund der Sparzwänge, die eher den strukturellen Schwächen der Gemeindefinanzierung in Deutschland geschuldet sind, ein Beschäftigungsrückgang zu verzeichnen. Davon betroffen sind aber vor allem die Dienstleistungsbereiche, die im Zuge der pauschalen Einsparungen oder im Zuge von Privatisierungen Beschäftigung abgebaut haben. Insbesondere sind Arbeitsplätze weggefallen, die eher geringe Qualifikationen erfordern.

Die Förderung der Wettbewerbsfähigkeit erzwingt eine Reorganisation der Arbeit und damit auch eine Erweiterung der Qualifikationen der Mitarbeiter, insbesondere eine Flexibilisierung des Einsatzes von Mitarbeitern.

5.2. Wirkungen auf die untersuchten Dienstleistungsbereiche

Nach der querschnittsbezogenen Darstellung der Auswirkungen von Wettbewerbselementen auf Qualität, Kosten und Beschäftigung werden in diesem Abschnitt die Wirkungen in den untersuchten Dienstleistungsbereichen Druckerei-, Grün- und IT-Bereich beschrieben.

5.2.1. Wirkungen im Bereich der Druckerei

Marcus Beck und Stephan Selle

In dem Forschungsprojekt wurden die Druckereien der Städte Hameln (Niedersachsen) und Köln (Nordrhein-Westfalen) untersucht.

Qualität

Die Anforderungen an die Qualität haben sich durch die Dezentralisierung der Ressourcenverantwortung stark verändert. Die Dienststellen der untersuchten Verwaltungen sehen sich durchaus als »Kunden« und verlangen Qualität. Dies hat die »anreizende« Folge, dass bei Schlechtleistungen keine Abnahme der Leistungen erfolgt und folglich schlechte Qualität zu Lasten der Budgets der Druckereien geht.

Allerdings ist der Fokus der Mitarbeiter und der Führung der Dienstleister auf Kostensenkungsstrategien gerichtet. Qualitätsvergleiche oder Stärken-Schwächen-Analysen zur Identifizierung »kostenneutraler« Instrumente und Methoden im Bereich der Qualität fanden in den untersuchten Druckereien nicht statt.

Im Gegensatz dazu konnten im Rahmen des Qualitätsmanagements und der Qualitätssicherung neue Sicherungsmechanismen durch aktive Kundenintegration identifiziert werden. Nutzerwünsche werden vor oder während der Erstellung der Leistungen berücksichtigt, die Nutzer-/Kundenzufriedenheit durch Befragungen evaluiert und bei gegebenem Anlass durch qualitätssteigernde Maßnahmen (z.B. flexible Veränderungen am Produkt oder Vorhaltung von Vorlagen zur schnelleren Erstellung) verbessert.

Grundsätzlich ist im Ergebnis der Untersuchung die Lage der Druckereien differenziert zu betrachten. Einige Schritte hin zum wettbewerbsfähigen Marktteilnehmer wurden eingeleitet. Die untersuchten Druckereien haben zum Teil schon erhebliche Veränderungen durch vollkommene Dezentralisierung oder doppeltes Rechnungswesen vorzuweisen. In den Untersuchungen ließ sich jedoch

beobachten, dass der Motor der Veränderung nur unter einer politischen und verwaltungsinternen Führung auf Touren kommt, die es versteht, durch Anreize und Sanktionen, Strategie und gelebte Verantwortungsübertragung die Mitarbeiter zur Einführung und Umsetzung von neuen Instrumenten und Prozessen zu motivieren.

Kosten

Bei der Gestaltung der Kosten kann eine wettbewerbsbedingte Notwendigkeit zur Verbesserung der Kostentransparenz und der Möglichkeit der Kostenzuordnung festgestellt werden. Die Dezentralisierung der Ressourcenverantwortung erfolgte in den untersuchten Druckereien unvollständig. So wurden zwar Sachkosten dezentralisiert und Sammelnachweise aufgehoben, die Personalkosten werden jedoch weiterhin zentral budgetiert. Bei der entwickelten Kostenrechnung stand die Definition der Preise auf Grundlage aller anteiligen Kosten für Personal, Sachmittel und Gemein- sowie Betriebskosten im Mittelpunkt. Dies bildet die Grundlage für die interne Verrechnung von Leistungen und ist auf Grund der ganzheitlichen Betrachtung und Gestaltung der Leistungsbeziehungen eine der wichtigen Stellschrauben zur Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit. Durch das im Zuge des Reformprozesses initiierte Ausstellen von Rechnungen an den Leistungsempfänger wurden das Wirtschaftlichkeitsdenken der Mitarbeiter erhöht und die Art und Höhe der Kosten für Leistungsersteller wie auch –empfänger transparenter und verständlicher.

In diesem Zusammenhang ist jedoch zu bemängeln, dass die Rechnungen nur in den seltensten Fällen der monetären Verrechnung oder einer geldwerten Leistung zuzuordnen sind. Häufig werden die Rechnungen nur pro forma ausgestellt und haben keine Auswirkungen auf das Budget.

Darüber hinaus verhindert das Fehlen einer internen Leistungsverrechnung, dass Kosten den verursachenden Stellen zugerechnet werden. Die vorhandenen, auf die Produkte umzulegenden Kosten sollten auf Druckereirelevanz überprüft und nach Art der Kostenentstehung eingeordnet werden. Auf diese Weise könnten Kostenstrukturen differenziert betrachtet und relevante und irrelevante Kostenträger identifiziert werden. Dies würde die Transparenz über die Entstehung der Kosten erhöhen. Die Definition der für die Druckerei relevanten Kosten und deren alleinige Umlage auf die Produkte der Dienstleistungen hätte eine Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit mit privaten Anbietern zur Folge.

Beschäftigung

Die Beschäftigungssituation in den Druckereien hat sich bedingt durch die kommunale Finanzsituation verschlechtert, nicht jedoch durch die Maßnahmen zur Förderung der Wettbewerbsfähigkeit.

Dennoch liegt ein effizienter Personaleinsatz im Fokus der Reformbemühungen. In den untersuchten Druckereien ist zum Beispiel die Ausweitung der Aufgaben- und Verantwortungsbereiche aufgefallen. Die Anforderungen an die Qualifikation der Mitarbeiter haben sich vor dem Hintergrund der Entwicklung der Wettbewerbsfähigkeit ebenfalls verändert. Allein die technische Entwicklung der Druckgeräteindustrie erfordert geschulte Mitarbeiter. Um den reformbedingten Veränderungen des Rechnungswesens und der Annäherung des Geschäftsablaufes an privatwirtschaftliche Vorbilder Rechnung zu tragen, wurde in einem Fall eine kaufmännische Fachkraft eingestellt. Die Wettbewerbsfähigkeit der Druckereien kann darüber hinaus durch die Führung über transparente Ziele, Personalentwicklung, die Flexibilisierung der Arbeitszeiten sowie das Instrument der kriteriengestützten, leistungsorientierten Bezahlung positiv beeinflusst werden.

5.2.2. Wirkungen im Bereich »Öffentliches Grün«

Robert Kösling

Der Grünbereich in deutschen Kommunen ist durch eine hohe Heterogenität der Organisationslösungen geprägt.

Untersucht wurden in dem Forschungsprojekt die Grünbereiche der Städte Düsseldorf, Essen und Stuttgart.

Qualität

In den untersuchten Kommunen lässt sich ein Bewusstseinswandel in den Bereichen Qualitätsmessung und Qualitätssicherung feststellen. Die Definition von Pflegestandards mit unterschiedlichen Pflegestufen führte auf Grund der Einsparungszwänge zunächst zu einer Reduzierung der geleisteten Standards. Schwierigkeiten ergaben sich bei Verknüpfung der Standards mit den Flächen und den hinterlegten Leistungsverzeichnissen. Die eingeleiteten Reduzierungen führten zum bekannten Gießkannenprinzip, d.h. der Verringerung aller Tätigkeiten ohne Bezug auf die Anforderungen an diese Fläche.

In einzelnen Leistungsbereichen werden nunmehr bisher einheitliche Qualitätsstandards zunehmend zu Gunsten beteiligungsorientierter Verfahren aufge-

hoben. Damit geht eine verstärkte Kunden-/Nutzerorientierung bei der Leistungsdefinition, Leistungserstellung und Leistungsbewertung einher. Diese Entwicklung geht über bekannte Beteiligungsmöglichkeiten im Planungsbereich hinaus, da z.B. auch Unterhaltungsleistungen kooperativ in einem vorher individuell ausgehandelten Qualitätsrahmen bewerkstelligt werden.

In den untersuchten Kommunen werden als erster Schritt Überlegungen zur Ausgestaltung von Qualitätskennzahlen (vorwiegend über Zahlen des Beschwerdemanagements) zur Qualitätsmessung angestellt (wie zum Beispiel in Düsseldorf).

Die Entwicklung von Pflegestandards war eine Grundbedingung für die Klassifizierung und die gewünschte Qualität der Pflege von Grünflächen. Die Dienstleister müssen in Zukunft stärker die Kosten-Qualität-Relationen auch gegenüber dem Rat verdeutlichen und konsequent mit denen konkurrierender Anbieter vergleichen.

Kosten

Der stetig ansteigende Kostendruck hat in den Grünbereichen zu einem verstärkten Kostenbewusstsein geführt. In den untersuchten Kommunen ist der Aufbau einer internen Kosten- und Leistungsrechnung und eines Controllings weit vorangeschritten (wie beispielweise in Düsseldorf). Problematisch bleiben die verursachergerechte Zuordnung der Kosten, die Flexibilitätsforderung (z.B. bei der Produktbildung), die zeitnahe Bepreisung und die Verknüpfung zum Budget. Den pauschalen Vorgaben zur Kostenreduzierung konnte insofern bisher wenig entgegen gesetzt werden. Dabei lässt sich ein erhöhter Anspruch der Kostensicherheit der Kunden und der Politik beobachten. Die Einführung des Kontraktmanagements hat in einzelnen Leistungsbereichen zu ersten Preisverhandlungen geführt. Lösungen mit variablen Pflegestufen mit längeren Bewirtschaftungszeiträumen jenseits der reinen Mengenfunktion sind bisher nur selten realisiert worden (wie beispielsweise in Stuttgart).

Beschäftigung

Die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit des Grünbereichs bewirkt keinen Stellenabbau im Arbeiterbereich. Der Stellenabbau erfolgte ausschließlich auf Grund von Einsparungsvorgaben im Personalbereich. Eine strategische Personalentwicklung findet nicht im erforderlichen Umfang statt.

Es ist ein Verlust an Qualifikation und zielgenauer Qualifizierung feststellbar. In den Themenbereichen Tarife und Arbeitszeiten sind höchst unterschiedliche Flexibilisierungsgrade anzutreffen. Ungelöst bleibt noch die Frage nach dem verstärkten Einsatz alternativer Beschäftigungsformen (saisonale Kräfte, ABM, Arbeit statt Sozialhilfe, Gemeinnützige Arbeit etc.).

5.2.3. Wirkungen im Bereich von IT-Dienstleistungen

Christoph Andersen

Untersucht wurde in dem Projekt die Städte Dortmund, Hagen, Kreis Ludwigslust, Leipzig und Bremen.

Qualität

In allen untersuchten Kommunen sind erste Schritte unternommen worden, um die Nutzerbewertungen und Nutzerpräferenzen zum zentralen Bezugspunkt der Dienstleistungsproduktion zu machen. Um die Bedarfe, Erwartungen und Einschätzungen der Nutzer in Erfahrung zu bringen, setzen IT-Dienstleister zunehmend expertenzentrierte und standardisierte Marktforschungsinstrumente ein. Insbesondere kann der Einsatz von Nutzerbefragungen, Beschwerde- und Vorschlagswesen und Problem-Management-Verfahren beobachtet werden.

In der Praxis stoßen die eingesetzten Verfahren zur Nutzerintegration allerdings deutlich an ihre Grenzen. Häufig dienen die Instrumente ausschließlich dazu, nach außen Kundenorientierung zu dokumentieren. Es werden zwar vielfältige Daten gesammelt, die dann aber kaum Einfluss auf die konkrete Gestaltung der Dienstleistungsproduktion haben. Darüber hinaus konzentrieren sich die bestehenden Verfahren noch zu häufig auf leicht zu beobachtende Merkmale von Qualität (z.B. die Anzahl der Beschwerden). Elemente der Verbesserung von Struktur- und Prozessqualität werden überall noch zu wenig beachtet.

Die Wirksamkeit von Verfahren zur Qualitätsverbesserung ist häufig durch die weit verbreitete Abnahmepflicht von verwaltungsinternen Leistungen durch die Nutzer eingeschränkt. Feedback-Verfahren verlieren an Relevanz, wenn der Nutzer durch den Kontrahierungszwang zur Abnahme von Dienstleistungen verpflichtet ist und nicht die Möglichkeit hat, den Anbieter zu wechseln.

Tendenziell kann aber in den meisten Kommunen festgestellt werden, dass sich die Bewertung der erstellten Leistungen durch die Nutzer verbessert hat, weil es gelungen ist, eine neue technische Infrastruktur und Anwenderunterstützung (z.B. User Help Desk) in der Verwaltung aufzubauen. Produktinnovationen wurden dabei in einigen Fällen durch die Einbeziehung von privaten Partnern realisiert (wie zum Beispiel im Kreis Ludwigslust mit T-Com und T-Systems, in Leipzig zusammen mit IBM, in Bremen zusammen mit T-Systems). Die Nutzung von Wettbewerbselementen hat in allen Kommunen zu einer intensiveren Diskussion über die Standards (z.B. Service-Level, Infrastrukturausstattung) und die

Prozesse (z.B. Auftragsmanagement, Benutzerunterstützung) der IT-Dienstleistungsproduktion geführt.

Kosten

In allen untersuchten Kommunen berichten die Fachämter von einer deutlichen Verbesserung des Kostenbewusstseins im Umgang mit der IT. Die Leistung IT ist heute für die Mitarbeiter kein »freies Gut« mehr.

Zum Teil verweisen die untersuchten Kommunen auf reale Kosteneinsparungen und begründen dies mit der Verbesserung der Kostenstrukturen durch die Nutzung von Wettbewerbselementen (wie zum Beispiel in Dortmund und im Kreis Ludwigslust). Die Effizienzgewinne sind aber nur teilweise Folge der wettbewerblichen Ausrichtung der Dienstleistungsproduktion. Die Dienstleister konnten von den seit Jahren sinkenden Preisen für Hardware profitieren, was z.B. billigere PC-Mieten ermöglichte, oder »gewöhnliche« Rationalisierungsstrategien wie die Konsolidierung von Servern und die Zentralisierung des Einkaufs.

Kritisch zu hinterfragen ist, ob die von einigen untersuchten Kommunen eingesetzten marktlichen Strategien überhaupt die erhofften Kostensenkungen im IT-Bereich realisieren können (wie zum Beispiel in Leipzig und im Kreis Ludwigslust). Marktliche Komplettlösungen erzwingen, dass der private Dienstleister insgesamt deutlich produktiver sein muss als die (konkurrierende) kommunale IT-Einrichtung, da die Verwaltung im Falle der Abführung der Mehrwertsteuer keinen Vorsteuerabzug geltend machen kann. Darüber hinaus wirken im IT-Bereich die Tarifunterschiede zwischen öffentlichem Sektor und IT-Industrie (z.B. System-Administrator, SAP-Berater, Hotline-Mitarbeiter) zu Ungunsten des privaten Anbieters. Erfahrungen zeigen zwar, dass Outsourcing-Dienstleister bestimmte Dienstleistungen (z.B. Rechenzentrumsleistungen) deutlich billiger (bis zu 80%) anbieten können. Der Outsourcing-Dienstleister kann vor allem im Bereich der Server und der Infrastruktur Größenvorteile gegenüber den internen Dienstleistern realisieren. Der Aufwand für die Analyse von Releases, Service-Packs und Produkten, für die Beurteilung ihrer Kompatibilität, und für den Test von Konfigurationen usw. ist enorm. Dieser Aufwand fällt unabhängig davon an, ob die Produkte auf einem, auf 40 oder auf 1000 Servern installiert werden sollen. Die Installation selbst ist dagegen vielfach Routine und verursacht nur geringe Kosten. Das Verhältnis von fixen zu variablen Kosten muss für einen externen Anbieter, der eine große Zahl von Installationen betreut, erheblich günstiger ausfallen. Keine Einsparungen sind dagegen bei den Leistungen Benutzerbetreuung und Endgeräte zu erwarten. Hier kann ein externer Anbieter kaum Größenvorteile erzielen, was vor allem mit dem relativ hohen Grad an Routinevor-

gängen zusammenhängt. Auch das vergleichsweise niedrige Gehaltsniveau im IT-Bereich des öffentlichen Dienstes macht die Eigenproduktion hier attraktiv. Für Komplettlösungen bewegen sich private IT-Dienstleister in einer Spanne von mindestens 15-20% Mehrkosten gegenüber konkurrierenden kommunalen Einrichtungen. Darauf deutet auch hin, dass die untersuchten Dienstleister (mit marktlicher Organisationslösung) eine Reduzierung der Gewinnerwartungen vorgenommen haben, um so konkurrenzfähig zu sein. Zugleich zeigt das Scheitern eines marktlichen Projektes, dass private Anbieter bei reduzierten Gewinnaussichten schnell das Interesse an der Beziehung verlieren, was in diesem Fall das Ende der Geschäftsbeziehungen zur Folge hatte (wie zum Beispiel in Leipzig).

Darüber hinaus setzt sich in den Kommunen langsam die Erkenntnis durch, dass der IT-Bereich auf Grund der strategischen Relevanz für die Abwicklung von Geschäftsprozessen kein nennenswertes Einsparpotenzial bietet. Zukünftig wird es sogar eher zu Mehrkosten im IT-Bereich kommen, um für die elektronische Abbildung von Dienstleistungen und Prozessen die notwendige Infrastruktur zu schaffen. Die Ausweitung der Produktportfolios und IT-Budgets in allen Kommunen (z.B. für Beratungsleistungen, Anwendungsbetreuung, Neues Kommunales Finanzmanagement) deutet auf diese Entwicklung hin. Deutliche Einsparpotenziale dürften dagegen zukünftig eher im Bereich der Geschäftsprozesse zu realisieren sein. »Nicht an der IT, sondern mit der IT sparen«, so formuliert der Geschäftsführer eines der untersuchten Dienstleister den zukünftigen Trend.

Beschäftigung

Plakatativ formuliert führen Wettbewerbsstrategien in der IT-Dienstleistungsproduktion eher zu deutlichen Verbesserungen für den einzelnen Mitarbeiter. Im Vergleich zu operativ-manuellen Dienstleistungen, etwa im Bereich Grünflächen, wo durch die Einführung von Wettbewerb deutliche Verschlechterungen für Beschäftigte zu erwarten sind, kann in keiner untersuchten Kommune eine Tendenz in Richtung Verschlechterung der Arbeits- und Entlohnungsstrukturen ausgemacht werden. Das ist aber nur teilweise überraschend. Im Gegensatz zu klassischen Blue-collar-Tätigkeiten leidet die Wettbewerbsfähigkeit von kommunalen IT-Leistungen nicht unter zu hoher Bezahlung, sondern eher an der zu geringen Entlohnung der Beschäftigten. Kommunale IT-Dienstleister haben deshalb große Schwierigkeiten, geeignetes Fachpersonal (z.B. SAP-Berater, System- und Netzadministratoren) zu BAT-Konditionen zu finden.

Positive Beschäftigungseffekte können vor allem beim Beschäftigungsvolumen, aber auch bei der Qualifikation und der Bezahlung der Mitarbeiter beobachtet wer-

den. In den betrachteten Kommunen ist es teilweise zur erheblichen Aufstockung des Personals gekommen. Die Zunahme ist vor allem die Folge betrieblicher Geschäftsstrategien, die durch das Anbieten neuer Produkte und Dienstleistungen sowie durch die Akquise neuer Kunden im kommunalen Sektor die eigene Wettbewerbsfähigkeit steigern sollen. Selbst bei einer Reduzierung kommunaler Beschäftigung durch Outsourcingstrategien bleibt bei einer vollständigen Verlagerung der Beschäftigung in den Privatsektor das Beschäftigungsvolumen insgesamt konstant.

Weiterhin haben sich für die Mitarbeiter durch Maßnahmen der Personalentwicklung, insbesondere durch Qualifizierung und Tätigkeitsanreicherung (job enrichment), individuelle Verbesserungen ergeben. Diese positiven Veränderungen kamen zum Tragen, wenn die umfangreichen Qualifizierungsmöglichkeiten eines privaten Partners genutzt wurden. Teilweise ist es auch zur Verbesserung der Einkommenssituation gekommen, entweder weil die Tarifstrukturen des privaten Dienstleisters zur Anwendung kamen, oder weil durch eine höhere Stellenbewertung die Möglichkeiten von BAT und Dienstrecht besser ausgeschöpft wurden.

Es sind bisweilen aber auch deutliche Verschlechterungen zu verzeichnen, wenn – bei gleichem Gehalt – die Anzahl der Überstunden vieler Mitarbeiter drastisch zugenommen hat. Zudem kann die hohe Auslastung zu erheblicher Mehrarbeit der Mitarbeitern führen. Einzelne Mitarbeiter der untersuchten Dienstleister berichten von Stresserscheinungen. Bisher waren jedoch in keiner der untersuchten Kommunen Abwanderungen auf Grund der gestiegenen Arbeitsbelastung zu verzeichnen.

6. SIND KOMMUNALE DIENSTLEISTER FÜR DEN WETTBEWERB GERÜSTET?

*Christoph Andersen, Marcus Beck,
Stephan Selle*

Am Ende des Buches stellt sich die Frage, inwieweit Kommunen für den Wettbewerb gerüstet sind. Das Forschungsprojekt untersuchte, inwieweit sich die politische Führung einer Kommune und die betrieblichen Leiter der kommunalen Dienstleister auf mögliche Wettbewerbssituationen in der Zukunft vorbereiten. Ziel muss dabei nicht sein, tatsächlich in den Wettbewerb mit privaten Anbietern zu treten, aber zumindest nachweisen zu können, dass die eigene interne Produktion von Dienstleistungen sowohl in Qualität, als auch im Preis mindestens gleichwertig ist mit den Angeboten konkurrierender Unternehmen am Markt.

Die Bilanz aus den Fällen ist eher ernüchternd. Es gibt in den meisten Kommunen innovative Ansätze an verschiedenen Punkten, aber es ist in allen Kommunen kein konsistenter Ansatz zu erkennen, der von Politik und Betrieb gleichermaßen unterstützt wird. Vielfach sind schon die Ausgangsbedingungen nach wie vor mangelhaft.

Die Politik in den untersuchten Kommunen hat keine Strategie für die kommunale Dienstleistungsproduktion, so dass interne kommunale Dienstleistungsanbieter stets unter Ungewissheit über ihre eigene Zukunft agieren und deswegen auch selbst keine offensive Strategie entwickeln.

Die Wettbewerbsfähigkeit der internen Dienstleister ist aber oft gegeben, wie die Beispiele aus dem IT-Bereich zeigen, aber auch im Bereich der Druckerei. Bei letzterem auch dann, obwohl die Personalkosten höher sind, aber durch die enge Kundenbindung und der damit reduzierten Transaktionskosten die Kundenzufriedenheit außerordentlich hoch ist. Der Bereich Grün ist – trotz einiger durchaus wegweisender Innovationen in der Organisation und insbesondere der Arbeitsorganisation – im Vergleich zu den anderen untersuchten Bereichen am wenigsten für den Wettbewerb vorbereitet. Die Gründe hierfür liegen in der schwierigen Vermittlung der Qualität an den Auftraggeber (professionelle Qualitätsstandards versus Auftraggeberstandards versus Nutzerstandards) und in dem durch mangelnde nicht-monetäre Kriterien forcierten Wettbewerb um Personalkosten.

- Aalst, W. v. d. und K. v. Hee (2002): *Workflow Management – Models, Methods, and Systems*; Cambridge; Massachusetts.
- Andersen, C., M. Beck, R. Kösling und S. Selle (2003): *Marktsituation ausgewählter kommunaler Dienstleistungen – Strukturen und Tendenzen*; Potsdam.
- Andersen, C. und C. Reichard (2003): *Dienstleistungen im Wettbewerb*; in: Cox, H. (2003): *Ausschreibungswettbewerb bei öffentlichen Dienstleistungen*, Baden – Baden; 13-41.
- Ansoff, I. (1957): *Strategies for Diversification*; Harvard Business Review 35(1957)5, 114ff.
- Bals, H. (1998): *Die zentrale Rolle des Haushalts- und Rechnungswesens für die Verwaltungsreform und Haushaltskonsolidierung*; der städtetag 51(1998)12, 785-791.
- Bals, H. (1999): *Die Neugestaltung der kommunalen Haushaltspläne: Vom kameralen Finanzplan zum budgetierten Produkthaushalt*; 1999) 7-24.
- Bals, H. (2000a): *Die Neugestaltung der kommunalen Haushaltspläne: Vom kameralen Finanzplan zum budgetierten Produkthaushalt (I)*; Finanzwirtschaft 54(2000) 4, 84-87.
- Bals, H. (2000b): *Die Neugestaltung der kommunalen Haushaltspläne: Vom kameralen Finanzplan zum budgetierten Produkthaushalt (II)*; Finanzwirtschaft 54(2000)5, 107-112.
- Bals, H. und H. Hack (2000): *Verwaltungsreform. Warum und wie. Leitfaden und Lexikon*; München.
- Bandemer, S. v. (2001): *Qualitätsmanagement*; in: Blanke, B., et al. (2001): *Handbuch der Verwaltungsreform*, Opladen; 414-424.
- Banner, G. (2001): *Kommunale Verwaltungsmodernisierung: Wie erfolgreich waren die letzten zehn Jahre?*; in: Schröter, E. (2001): *Empirische Policy- und Verwaltungsforschung: Lokale, nationale und internationale Perspektiven*, Opladen; 279-303.
- Bauer, U., B. Jung und A. Hartmann (2001): *Prozessmanagement – Credo für neue Wettbewerbsstärke*; Graz.
- Bea, F.X. und J. Haas (1995): *Strategisches Management*; Stuttgart.
- Becker, F. (2000): *Grenzenlose Kommunalwirtschaft*; Die Öffentliche Verwaltung 53(2000)24, 1032-1039.

- Berekoven, L., W. Eckert und P. Ellenrieder (1996): Marktforschung: methodische Grundlagen und praktische Anwendung; Wiesbaden.
- Beyer, L. und S. Plaß (2001): Öffentliches Rechnungswesen: Kameralistik oder Doppik?; in: Blanke, B., et al. (2001): Handbuch der Verwaltungsreform, Opladen; 337-347.
- Bogumil, J. (2001): Modernisierung lokaler Politik. Kommunale Entscheidungsprozesse im Spannungsfeld zwischen Parteienwettbewerb, Verhandlungszwängen und Ökonomisierung; Baden-Baden.
- Brecht, U. (2000): Potentiale und Blockaden der kommunalen Leistungserstellung. Eine Kritik des Neuen Steuerungsmodells; München; Mering.
- Bruhn, M. (2002): Marketing. Grundlagen für Studium und Praxis; Wiesbaden.
- Bruns, H.-J. und H.-G. Ridder (2001): Qualifizierung und Fortbildung; in: Blanke, B., et al. (2001): Handbuch der Verwaltungsreform, Opladen; 204-213.
- Budäus, D. (1994): Public Management. Konzepte und Verfahren zur Modernisierung öffentlicher Verwaltungen.
- Budäus, D. (2000): Vom Neuen Kommunalen Rechnungswesen zum öffentlichen Management-Informationssystem. Grundlagen eines Verwaltungscontrollings; Verwaltung und Management 6(2000)2, 68-76.
- Coenberg, A. (2003): Kostenrechnung und Kostenanalyse; Landsberg am Lech.
- Cronauge, U. (1998): Welchen rechtlichen Rahmen braucht die kommunale Wirtschaft von morgen?; Alternative Kommunalpolitik 1998)4, 36-40.
- Cronauge, U. (1999): Kommunale Wirtschaft zwischen Recht und Realität. Zur aktuellen Diskussion einer Anpassung des Gemeindefinanzrechts an wettbewerbliche Rahmenbedingungen; Archiv für Kommunalwissenschaften 38(1999)1, 24-44.
- Elverfeld, D.-J. (1992): Europäisches Recht und kommunales öffentliches Auftragswesen; Köln.
- Fölster, S. (1997): Auswirkungen kommunaler Privatisierung und Dezentralisierung; in: Naschold, F. und C. Riegler (1997): Reformen des öffentlichen Sektors in Skandinavien. Eine Bestandsaufnahme, Baden-Baden; 135-148.
- Frischmuth, B. (1999): Erfahrungen mit der Budgetierung in öffentlichen Verwaltungen; in: Budäus, D. und P. Gronbach (1999): Umsetzung neuer Rechnungs- und Informationssysteme in innovativen Verwaltungen. 1. Norddeutsche Fachtagung zum New Public Management, Freiburg, Berlin, München; 139-154.
- Garvin, D. A. (1984): What does Product Quality Really Mean?; Sloan Management Review Fall 1984(1984) 25-43.

- Göbel, M. und G. Lauen (2002): Personalentwicklung und organisationales Lernen im Prozess reflexiver Verwaltungsmodernisierung; *Verwaltung und Management* 8(2002)1, 32-36.
- Grimmer, K. (2003): Strukturwandel der Verwaltung durch E-Government? Entwicklungslinien und Perspektiven der Verwaltungsinformatisierung; in: Bubeck, B. und G. Fuchs (2003): *Strukturwandel der Verwaltung und e-Government – Das Fallbeispiel der elektronischen Beschaffung und Vergabe*, Stuttgart; 29-39.
- Heinz, R. (2000): *Kommunales Management. Überlegungen zu einem KGSt-Ansatz*; Stuttgart.
- Heinz, R. (2002): *Strategisches Management und Wettbewerb*; Berlin.
- Helbig, R. (2003): *Prozessorientierte Unternehmensführung. Eine Konzeption mit Konsequenzen für Unternehmen und Branchen dargestellt an Beispielen aus Dienstleistung und Handel*; Heidelberg.
- Hill, H. (1997): In welchen Grenzen ist kommunalwirtschaftliche Betätigung Daseinsvorsorge?; *Betriebsberater. Zeitschrift für Recht und Wirtschaft* 52(1997)9, 425-431.
- Hill, H. (1998): *Kommunalwirtschaft*; Speyer.
- Hill, H. und A. Wegener (2002): *Beyond Statistics. Using Quality of Life Indicators for Strategic Management in Local Government*; Gütersloh.
- Hille, D., O. Klein und S. Rösler (2001): *Konkurrieren statt Privatisieren. Kommunale Einrichtungen im Wettbewerb*; Potsdam.
- Hood, C. (1987): *British administrative trends and the public choice revolution*; in: Lane, J.-E. (1987): *Bureaucracy and Public Choice*, London; 161-182.
- Horváth, P. (2002): *Controlling*; München.
- Hösch, U. (2000): *Öffentlicher Zweck und wirtschaftliche Betätigung von Kommunen; Die Öffentliche Verwaltung* 53(2000)10, 393-406.
- Institut für Verwaltungs-Management der Züricher Hochschule Winterthur (2004): *Wirkungsvolles Qualitätsmanagement in der Verwaltung*; www.ivm-zh.ch/beratung/projekte/caf.php, 14.01.2004.
- Jarass, H. D. (2002): *Kommunale Wirtschaftsunternehmen und Verfassungsrecht; Die öffentliche Verwaltung* 55(2002)12, 489-500.
- Jung, B. (2002): *Prozessmanagement in der Praxis: Vorgehensweise, Methoden, Erfahrungen*; Köln.
- Kaplan, R. S. und D. P. Norton (1996): *Using the balanced scorecard as a strategic management system*; *Harvard Business Review* 74(1996)1, 75-85.
- Kargl, H. (1999): *DV-Controlling*; München.

- Karst, T. (2002): Die Garantie kommunaler Selbstverwaltung im Spannungsfeld zwischen konservativer Verfassungslehre und faktischen Marktzwängen; *Die Öffentliche Verwaltung* 55(2002)19, 809-816.
- KGSt (1991): Dezentrale Ressourcenverantwortung: Überlegungen zu einem Neuen Steuerungsmodell; Köln.
- KGSt (1993a): Budgetierung: Ein neues Verfahren der Steuerung kommunaler Haushalte; Köln.
- KGSt (1993b): Das Neue Steuerungsmodell. Begründung, Konturen, Umsetzung; Köln.
- KGSt (1994): Personalentwicklung. Grundlagen für die Konzepterarbeitung; Köln
- KGSt (1995): Qualitätsmanagement; Köln.
- KGSt (1996): Personalentwicklung im Neuen Steuerungsmodell. Anforderungen an vorrangige Zielgruppen; Köln.
- KGSt (1998a): Geschäftsprozeßoptimierung: Eine Wegbeschreibung; Köln.
- KGSt (1998b): Kontraktmanagement: Steuerung über Zielvereinbarungen; Köln.
- KGSt (1998c): Verwaltungsinterne Leistungsverrechnung; Köln.
- KGSt (2000): Kommunale Leistungen im Wettbewerb. Leistungsvergleich, Markttest und Vergabeverfahren; Köln.
- KGSt (2001): Wissensmanagement in Kommunalverwaltungen; Köln.
- KGSt (2002): Neuausrichtung interner Dienstleistungen und Dienstleister; Köln.
- Kirstein, H. (2003): EFQM-Modell; www.olev.de/e/efqm-modellgrund.htm, 14.01.2004.
- Klages, H. (1991): Personalentwicklung in der öffentlichen Verwaltung; in: Schanz, G. (1991): *Handbuch Anreizsysteme in Wirtschaft und Verwaltung*, Stuttgart; 1148-1166.
- Kotler, P. und F. Bliemel (1999): *Marketing-Management. Analyse, Planung, Umsetzung und Steuerung*; Stuttgart.
- Küchler, S. (2000): Der prozeßorientierte Ansatz zur Verwaltungsmodernisierung des öffentlichen Sektors in Deutschland am Beispiel einer niedersächsischen Kommunalverwaltung; Osnabrück.
- Lüder, K. (1993): Die zentrale Rolle des Rechnungskonzeptes für die Ausgestaltung des öffentlichen Rechnungswesens; in: Brede, H. und E. Buschor (1993): *Das neue Öffentliche Rechnungswesen*, Baden-Baden; 29-74.
- Lüder, K. (2001): *Neues öffentliche Rechnungswesen. Anforderungen, Konzept, Perspektiven*; Berlin.
- Mädling, H. (2001): Haushaltswirtschaft im Spannungsverhältnis zwischen Haushaltskonsolidierung und Reform; in: Schröter, E. (2001): *Empirische Policy- und Verwaltungsforschung*, Opladen; 359-370.

- Martin, L. L. (1999): Determining a Level Playing Field for Public-Private Competition; Arlington.
- Mueller, D. C. (1979): Public Choice; Cambridge.
- Müller-Stewens, G. und C. Lechner (2001): Strategisches Management: wie strategische Initiativen zum Wandel führen. Der St. Galler-General-Management-Navigator; Stuttgart.
- Naschold, F. (1997): Politische Steuerung und kommunale Verwaltungsmodernisierung; in: Naschold, F., et al. (1997): Innovative Kommunen. Internationale Trends und deutsche Erfahrungen, Stuttgart; 305-340.
- Naschold, F. (1998): Das strategische Management fehlt; Demokratische Gemeinde 50(1998)12, 6-7.
- Neßler, V. (2000): Politische Auftragsvergabe durch den Staat? Zur europarechtlichen Zulässigkeit politischer Kriterien bei der öffentlichen Auftragsvergabe; Die Öffentliche Verwaltung 53(2000)4, 145-152.
- Oess, A. (1993): Total Quality Management: Die ganzheitliche Qualitätsstrategie; Wiesbaden.
- Oppen, M. (1995): Qualitätsmanagement. Grundverständnisse, Umsetzungsstrategien und ein Erfolgsbericht: die Krankenkassen; Berlin.
- Oppen, M., D. Sack und A. Wegener (2004): Wettbewerb und Kooperation; Düsseldorf
- Paulsen, W. (2002): Qualitätsmanagement auf allen Ebenen der Verwaltung; Innovative Verwaltung 7-8(2002) 18-20.
- Picot, A., H. Dietl und E. Franck (1998): Organisation. Eine ökonomische Perspektive; Stuttgart.
- Plinke, W. (2002): Industrielle Kostenrechnung: Eine Einführung; Berlin.
- Porter, M. E. (1999a): Wettbewerbsvorteile (Competitive Advantage). Methoden zur Analyse von Branchen und Konkurrenten; Frankfurt am Main.
- Porter, M. E. (1999b): Wettbewerbsvorteile (Competitive Advantage). Spitzenleistungen erreichen und behaupten; Frankfurt am Main.
- Portz, N. (1996): Die Vergabe kommunaler Aufträge; der gemeindehaushalt 97(1996)12, 269-279.
- Ramme, I. (2000): Marketing: Einführung mit Fallbeispielen, Aufgaben und Lösungen; Stuttgart.
- Reichard, C. (1987): Betriebswirtschaftslehre der öffentlichen Verwaltung; Berlin, New York.
- Reichard, C. (1994): Umdenken im Rathaus. Neue Steuerungsmodelle in der deutschen Kommunalverwaltung; Berlin.

- Reichard, C. (1998a): Der Produktansatz im »Neuen Steuerungsmodell« – von der Euphorie zur Ernüchterung; in: Grunow, D. und H. Wollmann (1998): Lokale Verwaltungsmodernisierung in Aktion: Fortschritte und Fallstricke, Basel; 85-102.
- Reichard, C. (1998b): Institutionelle Wahlmöglichkeiten bei der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung; in: Budäus, D. (1998): Organisationswandel öffentlicher Aufgabenwahrnehmung, Baden-Baden; 121-153.
- Reichard, C. (2001): Gemeinden als Marktteilnehmer. Wettbewerb zwischen öffentlichen und privaten Anbietern; in: Reichard, C. (2001): Kommunen am Markt. Aktuelle Fragen der wirtschaftlichen Betätigung von Kommunen, Berlin; 61-79.
- Reichard, C. (2003): Local Public Managements Reforms in Germany; Public Administration 82(2003)2, 345-363.
- Reichard, C. und H. Wollmann (1996): Kommunalverwaltung im Modernisierungsschub?; Basel.
- Schedler, K. und I. Proeller (2000): New Public Management; Bern; Stuttgart; Wien
- Schumacher, U. (1998): Überlegenheit durch Innovation; in: Wildemann, H. (1998): Strategien zur Marktführerschaft. Die Kundenanforderungen von morgen gestalten, Frankfurt am Main; 125-134.
- Schwarting, G. (1999): Anforderungen an die Budgetierung im Rahmen des Neuen Steuerungsmodells (NSM); in: Budäus, D. und P. Gronbach (1999): Umsetzung neuer Rechnungs- und Informationssysteme in innovativen Verwaltungen. 1. Norddeutsche Fachtagung zum New Public Management, Freiburg; Berlin; München; 119-138.
- Schweitzer, M. und H.-U. Küpper (1998): Systeme der Kosten- und Erlösrechnung; München.
- Siemer, G. (2002): Interne Dienstleistungen im Wettbewerb. Zur Notwendigkeit einer Verselbständigung kommunaler Serviceeinheiten; Wiesbaden.
- Strittmatter, M. (1997): Rechtliche Grenzen privatwirtschaftlicher Betätigung der Kommunen im Wettbewerb (Teil 2); Verwaltung und Management 3(1997)5, 306-310.
- Wegener, A. (1997): Wettbewerb; in: Naschold, F., et al. (1997): Innovative Kommunen. Internationale Trends und deutsche Erfahrungen, Stuttgart; 77-106.
- Wegener, A. (1998): Wettbewerb statt Privatisieren; Die Mitbestimmung 44(1998)11, 10-14.
- Wegener, A. (2000): Mehr Wettbewerb für die Gemeinden, aber auch durch die Gemeinden; Die Mitbestimmung 46(2000)10, 17-18.

- Wegener, A. (2002a): Die Gestaltung kommunalen Wettbewerbs. Strategien in den USA, Großbritannien und Neuseeland; Berlin.
- Wegener, A. (2002b): Die Kriterien zu Good Governance; in: Pröhl, M. (2002): Good Governance für Lebensqualität vor Ort. Internationale Praxisbeispiele für Kommunen, Gütersloh; 16-115.
- Wegener, A. (2003a): Markttest; www.kommunaler-wettbewerb.de, 02.04.2003.
- Wegener, A. (2003b): Public Private Partnership; www.kommunaler-wettbewerb.de, 02.04.2003.
- Wegener, A. (2003c): Public Private Partnerships in Großbritannien. Fallstudie Liverpool City Council: Gemeinschaftsunternehmen in der kommunalen Dienstleistungsproduktion; Berlin.
- Wegener, A. (2003d): Recht; www.kommunaler-wettbewerb.de, 02.04.2003.
- Wegener, A. (2004): Benchmarking Strategien im öffentlichen Sektor. Großbritannien und Deutschland im Vergleich; in: Kuhlmann, et al. (2004): Leistungsmessung im öffentlichen Sektor, Opladen.
- Wiersbinski, A. und H. Rabe (1998): Wege aus der IT-Kosten-Falle. Prozessorientiertes IT-Management für öffentliche Verwaltungen; ENAC Jahrbuch 1998, Sonderdruck der Verwaltung, Organisation, Personal (VOP) 1998) 2-6
- Witten, M. v. (2000): Kostenrechnungssysteme für öffentliche Verwaltungen; Verwaltung und Management 6(2000)1, S. 40-43.
- Zielinski, H. (1997): Kommunale Selbstverwaltung im modernen Staat. Bedeutung der lokalen Politikebene im Wohlfahrtsstaat; Opladen.
- Zimmermann, K. (2003): Supply Chain Balanced Scorecard: Unternehmensübergreifendes Management von Wertschöpfungsketten; Wiesbaden.

Einige Begriffe sind beschrieben worden in Anlehnung an das Verwaltungslexikon von: Bals, Hansjürgen; Hack, Hans (2000): Verwaltungsreform: Warum und Wie. Leitfaden und Lexikon, Bd. 1 der Reihe »Die neue Kommunalverwaltung« hrsg. von Bals, Hansjürgen, Hack, Hans und Reichard, Christoph, München: Verlag Jehle Rehm.

Budgetierung

Budgetierung bezeichnet im neuen Finanzmanagementsystem das Verfahren der Haushaltsplanaufstellung und -bewirtschaftung. Bei der Aufstellung des Haushaltsplans werden den Fachbereichen im Rahmen des insgesamt für das Planjahr erwarteten Ressourcenaufkommens Budgets vorgegeben, innerhalb derer sie weitgehend selbstständig ihre Einzelansätze und das Leistungsprogramm festlegen können. Bei der Bewirtschaftung der Budgets und der Erfüllung des Leistungsprogramms wird den Organisationseinheiten eine möglichst umfassende und weitgehende Verantwortung und Flexibilität eingeräumt.

Anreiz- und Sanktionsmechanismen

Für die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit benötigt der kommunale Auftraggeber wirksame Möglichkeiten der Steuerung des Auftragnehmers. Dies ist durch Anreiz- und Sanktionsmechanismen zu erreichen, die zu Veränderungen der Kostenstrukturen führen. Es gibt verschiedene Möglichkeiten von Anreiz- und Sanktionsmechanismen, die der Gewährleistung von qualitativ gewünschten Leistungen des Auftraggebers dienen. Dazu zählen z.B.: Ziel- und Leistungsvereinbarungen in Verbindung mit der dezentralen Ressourcenautonomie (z.B. Bezahlungssysteme, Flexibilisierung der Mittelverwendung), organisationsübergreifende Regelungen (z.B. Abnahmeverpflichtung bzw. Befreiung von dieser), ein zentrales Controlling.

Ausweitung

Ausweitung hat zwei unterschiedliche Ausprägungen: die sachliche und die räumliche Ausweitung. Die sachliche Ausweitung der Kommunalwirtschaft meint die Erweiterung der Geschäftstätigkeit der Kommunen insgesamt, und insbesondere den Markteintritt in Marktsegmente, in der bislang nur die Privatwirtschaft tätig war. Die räumliche Ausweitung bezeichnet die Erlaubnis für Gemeinden und ihre Einrichtungen, auch auf dem Gebiet anderer Gemeinden tätig zu werden.

Controlling

Controlling ist ein System der Führungsunterstützung, das der Zielformulierung, Entscheidungsfindung und Entscheidungskontrolle des Verwaltungsmanagements durch Informationsversorgung, -bearbeitung und -auswertung dient. Durch Controlling wird versucht, die Führungsfunktionen Planung, Organisation, Personal und Kontrolle funktional miteinander zu verknüpfen. Geht es um die Gesamtsteuerung einer Organisation im Bereich der Ziel- und Aufgabenentwicklung und Erfolgskontrolle, wird von strategischem Controlling gesprochen. Geht es dagegen um den Aufbau eines effizienten Rechnungswesens und die Binnensteuerung einzelner Organisationseinheiten, spricht man von operativem Controlling.

Deckungsfähigkeit von Haushaltstiteln, gegenseitige

Die gegenseitige Deckungsfähigkeit von Haushaltstiteln war ein wichtiger Schritt in der Flexibilisierung des kameralen Rechnungswesens. Die Planungsansätze, die nicht ausgeschöpft sind, können so mit Planungsansätzen, deren Mittel bereits vollständig abgeflossen sind, gegenseitig gedeckt werden. In der Regel ist die gegenseitige Deckungsfähigkeit beschränkt, beispielsweise können Personalkosten nicht mit Sachkosten gedeckt werden.

Dezentrale Ressourcenautonomie/-verantwortung

Dezentrale Ressourcenverantwortung umfasst die Freiheit der Verwendung von Mitteln innerhalb eines festgelegten Budgets. Neben den Finanzen müssen auch die Ressourcen Personal (Rekrutierung, Qualifizierung, Entlohnung), Organisation (Organisationsform, Arbeits- und Geschäftsprozesse), Betriebsmittel, Investitionsgüter, Immobilien und Informationen berücksichtigt werden. Das Verfügungsrecht über die Ressourcen soll nach der Idee der Dezentralisierung der Fach- und Ressourcenverantwortung beim verantwortlichen Leiter einer Geschäftseinheit liegen. Die Neuordnung soll ermöglichen, dass dezentrale Einheiten eigenverantwortlicher, flexibler, zeitgerechter und problemorientierter handeln können, ohne für jede betriebliche Detailscheidung die Zustimmung der administrativen oder politischen Führung einholen zu müssen.

Dezentralisierung

Vgl. dezentrale Ressourcenautonomie

DIN ISO 9000

DIN ISO 9000 ist ein Zertifizierungsverfahren zur Sicherung betrieblicher Qualität. Ansatz der DIN ISO 9000ff. ist die systematische Festlegung und Dokumentation von Standards und Kriterien für Qualitätssysteme in einem Qualitätshandbuch. Dabei ist das vorrangige Ziel der Unternehmen, gegenüber den Kunden die Festlegung von Qualitätsstandards sowie deren rationelle Erfüllung in Form dieser Dokumentation nachzuweisen.

Evaluation

Evaluation ist eine sozialwissenschaftliche Methode, mittels derer erhoben werden kann, ob, wie und warum Ziele erreicht oder verfehlt wurden. Gegenstand der Evaluation können Mengen, Zeiten, Qualitäten und Geldverbrauch sein. Klare Parameter gibt es für Mengen, Zeit und Finanzen; Qualitäten (z. B. Kunden- oder Mitarbeiterzufriedenheit, Sicherheit) sind hingegen nur über Indikatoren oder (subjektive) Einschätzungen feststellbar. Für letztere ist der Aufwand erheblich höher (Befragungen, Abgleich unterschiedlicher Sichten). Oft fehlen methodische Erfahrungen und Konzepte. Die Gefahr, nur einfach Feststellbares zu evaluieren, ist für die Kommunalverwaltung enorm. Zielorientierung erfordert aber trotz dieser Schwierigkeiten den Einbezug »weicher« Faktoren. Dies kann nur in einem Lernprozess geschehen, der am Anfang unbefriedigend und fehlerbehaftet sein kann: Es kommt hier nicht auf Perfektionismus an, sondern auf verantwortliche und auf hohem Informationsniveau vorgenommene Einschätzungen und Beurteilungen der Verwaltungsführung.

Gemeinkosten

Als Gemeinkosten werden solche Kosten bezeichnet, die sich nur bedingt einzelnen betrieblichen Leistungen zuordnen lassen (z.B. Kosten der politischen Führung, Kosten der Demokratie).

Geschäftsfeld

Kommunale Dienstleister, die sich im Wettbewerb behaupten sollen, müssen die Möglichkeit haben, ihre angestammten Geschäftsaktivitäten, die sich auf die Mutterkommune beschränken, zu überwinden. Dazu gehört beispielsweise Aufträge von Dritten hereinzunehmen, um zu einer guten Auslastung der Kapazitäten zu kommen, z. B. indem sich der Baubetriebshof einer kreisangehörigen Gemeinde an einer Ausschreibung des Kreises für die Pflege der Außenanlagen bei einer in der Gemeinde gelegenen Kreisschule beteiligt.

Go-Away-Kosten

Als Go-Away-Kosten werden die Kosten bezeichnet, die bei einem Wechsel der Produktionsform (in der Regel von der öffentlichen Produktion zu einer alternativen Erstellungsform) tatsächlich wegfallen. Diese Kosten müssen mit den Kosten, die beim Auftraggeber verbleiben, in Beziehung gesetzt werden, um die tatsächliche Einsparung festzustellen zu können.

Insourcing

Im Gegensatz zum Outsourcing werden ausgelagerte Tätigkeiten wieder in die Verwaltung integriert oder neue Geschäftsfelder eröffnet.

Interne Dienstleister

Interne Dienstleister sind Organisationseinheiten, die Vorleistungen für andere Fachbereiche oder Einrichtungen der Verwaltung erbringen (z.B. Druckerei, Informationstechnologie, Personalverwaltung). Sie arbeiten auf der Basis von Dauer- oder Einzelaufträgen. Ihre Leistungen sind von den Auftraggebern zu bezahlen, wenn dies unter finanzwirtschaftlichen oder unter Steuerungsaspekten sinnvoll erscheint. Wenn sich die Wirtschaft zunehmend so genannter Shared-Service-Center bedient, so meint sie damit Interne Dienstleister.

Joint Venture

Zwei oder mehr Kommunen können für die Leistungserstellung (z.B. Softwarevermarktung) ein gemeinsames Unternehmen gründen. Diese Form der Zusammenarbeit wird als Joint Venture bezeichnet.

Kameralistik/Doppik

Die Kameralistik ist das traditionelle Haushalts- und Rechnungswesen der öffentlichen Verwaltung in Deutschland. Sie erfasst die Ansätze des Haushaltsplans und deren eventuelle Änderungen im laufenden Haushaltsjahr auf einem der Budgetstruktur folgenden Kontensystem (Haushaltssoll), verbucht die im Rahmen der Haushaltsansätze erfolgten Aufträge, sodann die Zahlungsanordnungen (Anordnungssoll) und die tatsächlich erfolgten Zahlungen (Kassen-Ist), stellt Soll-Ist-Vergleiche zwischen diesen an (Haushaltsüberwachung) und ermittelt danach die Jahresabschlüsse. Diese Form der Kameralistik wird auch als erweiterte Verwaltungskameralistik bezeichnet und von der früheren einfachen Kameralistik (nur Ist-Buchungen) unterschieden. Von der kaufmännischen doppelten Buchführung unterscheidet sich die gehobene Verwaltungskameralistik vor allem in zwei Punkten: Ei-

nerseits kennt sie keine doppelte Verbuchung und keinen zwangsweisen Verbund mit den Vermögenskonten. Andererseits ist sie im Prinzip auf die Erfassung von Einnahmen und Ausgaben (streng genommen Einzahlungen und Auszahlungen) hin konzipiert und hat systematische Schwierigkeiten mit der Verarbeitung nichtausgabe- bzw. nichteinnahmegleicher Aufwendungen und Erträge.

Kontrahierungszwang

Der Kontrahierungszwang (auch: Anschluss- und Benutzungszwang oder Abnahmeverpflichtung) regelt, dass Facheinheiten für eine bestimmte Zeit nur bei internen Dienstleistern Leistungen/Produkte abfragen, nicht aber bei Externen einkaufen dürfen. Damit wird eine direkte Konkurrenz für die internen Dienstleister zunächst ausgeschlossen. Dennoch gilt es, in der Zeit der Abnahmeverpflichtung die Ziele, Kosten und Qualitäten der Dienstleistungsanbieter explizit zu ermitteln und den internen Kunden transparent zu machen.

Kontraktmanagement

Wesentliche Forderung der Verwaltungsmodernisierung ist die Trennung der Auftraggeber- und Auftragnehmerfunktionen. Die aus der Aufteilung resultierenden Leistungsbeziehungen werden durch Zielbeziehungen konkretisiert und fixiert. Zentrales Ziel des Kontraktmanagements ist es hierbei, eine verwaltungsintern verbindliche Zielabsprache zu treffen, die dem Auftraggeber dazu dient, den Auftragnehmer ergebnisorientiert zu steuern. Kontrakte beinhalten Leistungszusagen hinsichtlich Mengen, Qualität und Wirkungen auf der Grundlage von Ressourcenbereitstellungen. Kontraktmanagement ist somit ein Instrument, mit dem die Kommunen ihre vom Inputdenken beherrschte Arbeit auf Ziele, Ergebnisse (Output) und gesellschaftliche Wirkungen (Outcome) ausdehnen. Als neues Steuerungs- und Führungsprinzip dient es der Steigerung der Effektivität und der Effizienz des Verwaltungshandelns und soll zu einer Erhöhung der Transparenz für die erbrachten Leistungen und die entstandenen Kosten beitragen.

Kooperation

Die klassische Dichotomie von Markt und Hierarchie ist eine unzureichende Differenzierung. Beobachtungen praktischer Politik in den siebziger Jahren führten zur Entdeckung verschiedener Spielarten der horizontalen und vertikalen Koordination (»kooperative Staatstätigkeit«). Als Ergebnis werden Formen der Kooperation zwischen Organisationen als weiterer spezifischer Mechanismus der Koordination angesehen. Zu den Kennzeichen kooperativer Beziehungen zählen der offene Zeit-

horizont, die Offenheit der Kommunikation sowie die Prinzipien der spontanen Solidarität und des Vertrauens. Kooperationen versorgen die an den Märkten und in Organisationen (»Hierarchie«) Handelnden mit der Ressource Vertrauen, womit diese vor Überregulierung und Übervorteilung geschützt werden.

Kundenbefragung

Kundenbefragungen werden durchgeführt, um von den Leistungsabnehmern Informationen zu den verschiedenen Aspekten zu erhalten: Zufriedenheit mit der Leistung, Qualität der Leistung, Wartezeiten bei der Durchführung, Interaktion zwischen Kunden und Mitarbeitern und Wünsche der Kunden in Bezug auf Service und Änderungswünsche. Die Ergebnisse von Kundenbefragungen dienen als Kontrollinstrument für die Qualitätssicherung.

Leitbild

Die Formulierung von Visionen (vgl. Vision) mündet in einem kommunalem Leitbild.

Markt

Über die Besonderheiten des Marktes wird in der Literatur nur spärlich Auskunft gegeben. In der neoklassischen Ökonomik scheint der Markt vor allem gekennzeichnet zu sein durch atomistische Konkurrenz, strikt nutzenorientierte Akteursmotive, rational kalkulierte Wahlentscheidungen, vollständige Verträge sowie die Bedingung des jederzeit freien Zu- und Austritts. Diskutiert werden auch Tauschhandlungen unter Marktbedingungen als Interessenskonflikt zwischen Anbietern und Nachfragern. Darüber hinaus wurden von den Sozialwissenschaften detailliert Themen des Marktversagens sowie Voraussetzungen, Risiken und Grenzen von Markthandeln herausgearbeitet. Unter Markt kann die Ermöglichung einer wechselseitig vorteilhaften Beziehung verstanden werden, die Akteure angesichts ungünstiger Alternativen freiwillig eingehen. Prägendes Merkmal des Marktes ist also das Wirken des Koordinationsmechanismus von Angebot und Nachfrage.

New Public Management/Neues Steuerungsmodell

Seit Anfang der 90er Jahre wird unter dem Sammelbegriff New Public Management (NPM) international eine Vielzahl von Reformstrategien für die Modernisierung der öffentlichen Verwaltung diskutiert. Die deutsche Variante des NPM wurde Anfang der 1990er Jahre von der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) entwickelt und verbreitet sich seitdem unter dem Namen

Neues Steuerungsmodell (NSM). Das wesentliche Ziel des NSM ist die Stärkung der Managementorientierung in öffentlichen Organisationen. Durch ein Umdenken in Richtung Dezentralisierung, Ergebnisverantwortung, Einsatz von Managementinstrumenten (z.B. Controlling, Kosten- und Leistungsrechnung, Budgetierung, Kontraktmanagement, Personalmanagement), Wettbewerb sowie Bürger- und Kundenorientierung sollen diverse Modernisierungslücken bürokratischer Organisationen geschlossen werden. Hierdurch sollen die Effektivität, Effizienz und Qualität der öffentlichen Dienstleistungsproduktion erhöht werden.

Nutzer

Erklärtes Ziel der Verwaltungsmodernisierung der letzten Jahre ist es, die Kundenorientierung der Leistungserstellung und den Nutzen der Angebote für Kunden und die lokale Gemeinschaft zu erhöhen. Der Einsatz neuer Managementkonzepte, in diesem Zusammenhang insbesondere die Trennung der Auftraggeber- und Auftragnehmerfunktionen sowie die Mitarbeiterbeteiligung (»empowerment«) bewirken den Wandel des klassischen, passiven Anwenders hin zum aktiven, konsumierenden Nutzer von Dienstleistungen. Dabei ist der Begriff Nutzer von abstrakter Natur und losgelöst vom einzelnen Mitarbeiter zu sehen. Die Nutzer von kommunalen Leistungen können sowohl einzelne Verwaltungsmitarbeiter und Führungskräfte als auch Teams, Fachbereiche oder sogar andere lokale Institutionen (z.B. Vereine) sein. Der Wandel in Richtung kundenorientierter Dienstleistungsorganisation bewirkt, dass die Nutzer für die Beauftragung des Dienstleisters mit der Produktion von verschiedenen Dienstleistungen verantwortlich sind.

Outsourcing

Unter Outsourcing kann die Auslagerung von innerbetrieblich erfüllten Aufgaben an rechtlich selbstständige Dienstleistungsunternehmen verstanden werden. Dies geschieht, um Kosten- und Qualitätsverbesserungen für die Verwaltung zu erreichen. Bei der Auslagerung von Dienstleistungen übernimmt ein externer Anbieter bestimmte administrative Funktionen, beispielsweise den Betrieb und das Management der Computer- und Kommunikationssysteme und des Rechenzentrums, der Reinigung von Verwaltungsgebäuden und Schulen sowie die Pflege kommunaler Grünflächen.

Politiklernen

Für die Entwicklung von Visionen ist es von Bedeutung, wie die kommunale Politik Wissen aus verschiedenen Politikfeldern und Sektoren erlangen kann, und wie

die verantwortlichen kommunalen Akteure über die Dienstleistungsproduktion lernen und dieses Wissen in die Zielformulierung einfließen lassen können. Es können zwei unterschiedliche Perspektiven der Informationsbeschaffung unterschieden werden: die der (klassischen) betrieblichen und die der nicht-betrieblichen Informationsflüsse. Betriebliche Informationen stammen vom jeweiligen Dienstleister (z.B. Kostendaten); nicht-betriebliche Informationen dagegen aus dem Umfeld der Dienstleistungsproduktion (z.B. Marktdaten).

Preisbildung

Unter Preisbildung versteht man die Methode, mit der ein Dienstleister die Preise für seine Dienstleistungen kalkuliert. Grundsätzlich können verschiedene Formen der Preiskalkulation unterschieden werden: Kostenpreise, Verhandlungspreise und Marktpreise.

Preisvergleich

Der entscheidende Ansatzpunkt für die Wettbewerbsfähigkeit ist die Fähigkeit des kommunalen Dienstleisters, die eigenen Kostenstrukturen mit denen konkurrierender Anbieter zu vergleichen, um so ein Änderungspotenzial erkennen zu können. Für den Vergleich werden entweder die eigenen Kostenpreise mit den Marktpreisen von (potenziellen) Wettbewerbern und/oder im Rahmen von interkommunalen Vergleichen mit den Kostenpreisen anderer interner Dienstleister verglichen.

Produkt

Der Produktbegriff ist ausgesprochen positiv besetzt, bedeutet doch produzieren im sprachlichen Gebrauch des Alltags soviel wie »viel hervorbringen, ergiebig, fruchtbar oder schöpferisch sein". Als Produkt im Sinne des KGSt-Konzeptes wird alles bezeichnet, was Ergebnis eines Leistungsprozesses ist und die betreffende Organisationseinheit verlässt. Dazu gehören auch verwaltungsinterne Leistungen. Das Produkt ist die zentrale Maßeinheit und Steuerungsgröße im NSM. Es soll als Leistungseinheit in der Kostenrechnung dienen, also als Kostenträger für alle Kosten, die im Zusammenhang mit der Erstellung dieser Leistung angefallen sind, und zugleich als Leistungseinheit für Budgetierungsprozesse. Als Steuerungsgröße soll das Produkt zudem die Basis für die dezentrale Steuerung einzelner Fachbereiche bilden und zur Rahmensteuerung der Kommune durch Politik und Verwaltung beitragen. Über die Steuerung der einzelnen Verwaltung hinaus soll das Produkt auch die Maßgröße für interkommunale Vergleiche abgeben.

Produzent

Eine der Hauptforderungen der Verwaltungsreform ist die Trennung von strategischer Leistungsplanung und -beauftragung (Auftraggeber) und operativer Leistungserstellung (Auftragnehmer). Planung und Produktion sollen entkoppelt werden. Zum Auftragnehmerbereich zählen verschiedene interne und externe Fach- und Servicedienste der Kommune. Die Leistungserstellung wird in Auftrag gegeben, indem Rat und Verwaltungsführung Leistungsziele und damit verknüpfte Budgets an die Vergabeabteilung vorgeben und diese zur Erreichung der Ziele Kontrakte mit verschiedenen internen und externen Anbietern (z.B. Privatwirtschaft, Bürger, Public-Private-Partnership) abschließen. Die als Auftragnehmer fungierenden Verwaltungseinheiten einschließlich der verselbstständigten Einrichtungen erstellen diese Leistungen eigenverantwortlich: sie sind Produzenten für Dienstleistungen im öffentlichen Interesse.

Prozessmanagement

Prozessmanagements beinhaltet die planerischen, organisatorischen und kontrollierenden Maßnahmen zur zielorientierten Steuerung der Leistungserstellung hinsichtlich der Zielkriterien wie z.B. Qualität, Zeit, Kosten oder Kundenzufriedenheit. Prozessmanagement kann zu fachbereichsübergreifenden Prozessen und zur Integration unterschiedlicher, bisher oft strukturbezogener Optimierungskonzepte führen.

Qualitätsmanagement

Wenn sich interne Dienstleister auf Grund des steigenden Wettbewerbsdrucks um die Aufträge der internen Abnehmer bemühen müssen, ist eine Orientierung am Kunden und dessen Qualitätsvorstellungen für die Erlangung von Wettbewerbsfähigkeit zwingend. Qualitätsmanagement wird hier als Gesamtführungsaufgabe verstanden, der die Qualitätspolitik unter Berücksichtigung der Kunden, der Mitarbeiter und der Erstellungsprozesse festlegt und verwirklicht und sich somit nicht auf die oberste Leitungsebene beschränkt, sondern sämtliche Hierarchiestufen und alle Mitarbeiter des Systems betrifft.

Serviceeinheit

Eine Serviceeinheit erstellt Vorleistungen für anderen Verwaltungseinheiten (siehe auch interner Dienstleister).

Strategisches Management

Unter strategischem Management kann die Entwicklung strategischer Prioritäten und Handlungsleitlinien verstanden werden. Hierdurch wird die Politik befähigt, die Vielzahl unterschiedlicher Dienstleistungsproduzenten im Sinne der Kommune und ihrer Ziele zur lokalen Problemlösung heranzuziehen.

Total Quality Management (TQM)

Das Total Quality Management betont im Gegensatz zur DIN ISO 9000ff. (vgl. DIN ISO 9000) zum einen, dass sich Qualität nur am Markt beziehungsweise am Kunden ausrichten lässt. Zum anderen unterstreicht dieses Qualitätskonzept die Verpflichtung eines jeden Mitarbeiters auf allen Ebenen, in allen Abteilungen und für alle Prozesse bei der Qualitätssicherung. Berücksichtigt man die Besonderheit des öffentlichen Sektors, zielt TQM auf die fundamentale Verbesserung der von den Kunden definierten Qualität. Dies geschieht durch Kostensenkung bei der Erbringung der Dienstleistung und durch eine bessere Nutzung menschlicher, technischer und organisatorischer Ressourcen. Es ist gerade im Zusammenhang der Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit hervorzuheben, dass TQM auf den drei sich ergänzenden Säulen Mitarbeiterorientierung, Prozessorientierung und Kundenorientierung basiert und so ein ganzheitliches Leitbild oder auch eine Unternehmens- bzw. Verwaltungsstrategie für die Verbesserung und Erneuerung der Organisation darstellt.

Vergabe

Vgl. Outsourcing

Vermarktlichung

Vermarktlichung beschreibt die Verlagerung der Produktionsverantwortung aus bürokratischen Strukturen (z.B. Ämter, Dezernate) heraus in Richtung Markt (z.B. Eigenbetriebe, GmbHs, PPP) sowie die (gleichzeitige) Ergänzung der bürokratischen Strukturen um marktähnliche Instrumente.

Verselbstständigung

Verselbstständigung von Dienstleistern ist ein häufig genutztes Vorgehen der Verwaltungsmodernisierung. Es können verschiedene Ausprägungen unterschieden werden. Organisatorisch sind Ausgliederungen in Regie- und Eigenbetriebe sowie Rechtsformwandlungen in kommunale Eigenbetriebe und GmbHs denkbar. Zudem wird durch den Einbau marktähnlicher Instrumente (z.B. Budgetierung) in die Produktion die Verselbstständigung vorangetrieben. Verselbstständigung meint also

die Verlagerung der Produktionsverantwortung aus bürokratischen Strukturen in Richtung Markt.

Vision

Unter einer Vision versteht man die idealtypische Beschreibung des von der Kommune angestrebten Zustands. Damit ist die Vision ein Dokument, das die langfristigen Ziele der Entwicklung des Gemeinwesens zusammenfasst. Sie darf sich nicht darauf beschränken, lediglich die administrativen Ziele zusammenzutragen oder sich auf parteipolitische Zielvorstellungen zu reduzieren. Charakteristisch für eine Vision ist zweierlei: Einerseits wird die Zukunft des Gemeinwesens beschrieben, wobei es unerheblich ist, ob dieser Zustand erst in den nächsten Jahren erreicht werden kann. Andererseits ist eine Vision durch die Bestimmung von Themenschwerpunkten geprägt, es ist also klar erkennbar, welche Aspekte im Vordergrund stehen und welche eher von nachrangiger Bedeutung sind.

Wettbewerb

Der Gedanke des Wettbewerbs spielt in der Verwaltungsreform im Rahmen des NSM oder NPM eine wichtige Rolle. Er soll mithelfen, die im Steuerungssystem angelegten Instrumente und Anreizsysteme »unter Strom zu setzen«. Zunächst geht es darum, soviel wie möglich und sinnvoll echten Wettbewerb zu organisieren. Dafür kommen in erster Linie die internen Dienstleister sowie sonstige Hilfsbetriebe und vor allem die Regiebetriebe (z. B. die Abfallwirtschaft) in Betracht, die marktgängige oder marktübliche Leistungen erbringen. Voraussetzung ist die Trennung der Auftraggeberfunktion (z. B. des Bauamtes) von der Auftragnehmerfunktion (z. B. des Baubetriebshofs). Der Auftraggeber ist für die Organisation des Wettbewerbs verantwortlich. In der Endstufe – meist nach einer Anpassungszeit von 3 bis 5 Jahren – soll sich der interne Auftragnehmer im Wettbewerb mit privaten (und ggf. anderen öffentlichen) Konkurrenten bewähren. Unbeschadet einzelner noch ungeklärter Rechtsfragen ist Wettbewerb der vorgenannten Art, bei dem sich eigene Organisationseinheiten an Ausschreibungen beteiligen, wichtig für das bessere Funktionieren des neuen Managementkonzepts.

Wettbewerbsfähigkeit

Der Begriff Wettbewerbsfähigkeit ist vom Begriff (Markt-)wettbewerb abzugrenzen (vgl. Wettbewerb). Prägendes Merkmal von Marktwettbewerb ist der Koordinationsmechanismus von Angebot und Nachfrage. Marktwettbewerb bedeutet für Dienstleister eine ständige Anstrengung um eine effiziente Produktion und

attraktive Leistungen in Auseinandersetzung mit anderen privaten oder öffentlichen Leistungsanbietern. Wettbewerbsfähigkeit beschreibt dagegen die systematische Verbesserung der Dienstleistungsproduktion bezogen auf Kosten, Qualität und Beschäftigung. In der Erzielung von Wettbewerbsfähigkeit liegt die Voraussetzung für eine spätere erfolgreiche Teilnahme öffentlicher Dienstleister am Marktwettbewerb.

Wirkungen

Das neue Verwaltungsmanagement richtet den Blick zunächst auf die Produkte: sie sind das unmittelbare Ergebnis der Verwaltungstätigkeit (der Output). Tatsächlich kommt es aber auf die Wirkung an (Impact). Darunter werden die Auswirkungen der Verwaltungsproduktion gemessen an den politischen Zielen verstanden. Während beispielsweise das städtische Netzwerk das Produkt ist, wäre die monatliche Verfügbarkeit (Stabilität des Netzes) ein Indikator für die Wirkung. Wegen der Bedeutung der Wirkung wird das neue Verwaltungsmanagement in der Schweiz und teilweise auch in Österreich als Wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WoV) bezeichnet.

In der edition der Hans-Böckler-Stiftung sind bisher erschienen:

Nr.	Autor/Titel	€	Bestell-Nr.	ISBN-Nr.
50	<i>Peter Kalkowski/Matthias Helmer/ Otfried Mickler</i> Telekommunikation im Aufbruch	10,23	13050	3-935145-22-5
51	<i>Dunja M. Mohr</i> Lost in Space: Die eigene wissen- schaftliche Verortung in und außerhalb von Institutionen	14,32	13051	3-935145-23-3
53	<i>Wolfhard Kohte</i> Störfallrecht und Betriebsverfassung	10,23	13053	3-935145-25-X
54	<i>Manfred Deiß/Eckhard Heidling</i> Interessenvertretung und Expertenwissen	13,29	13054	3-935145-28-4
55	<i>Herbert Bassarak/Uwe Dieter Steppuhn (Hrsg.)</i> Angewandte Forschung und Entwicklung an Fachhochschulen in Bayern	15,00	13055	3-935145-29-2
56	<i>Herbert Bassarak/Uwe Dieter Steppuhn (Hrsg.)</i> Angewandte Forschung und Entwicklung an Fachhochschulen Sozialer Arbeit	23,00	13056	3-935145-30-6
57	<i>Heide Pfarr (Hrsg.)</i> Ein Gesetz zur Gleichstellung der Geschlechter in der Privatwirtschaft	12,00	13057	3-935145-31-4
58	<i>Stefan Eitenmüller</i> Reformoptionen für die gesetzliche Rentenversicherung	15,00	13058	3-935145-32-2
59	<i>Bernd Kriegesmann/Marcus Kottmann</i> Neue Wege für Personalanpassungen in der Chemischen Industrie	10,00	13059	3-935145-33-0
60	<i>Hans-Böckler-Stiftung/DGB-Bundesvorstand</i> Welthandelsorganisation und Sozialstandards	7,00	13060	3-935145-34-9
61	<i>Renate Büttner/Johannes Kirsch</i> Bündnisse für Arbeit im Betrieb	11,00	13061	3-935145-35-7
62	<i>Elke Ahlers/Gudrun Trautwein-Kalms</i> Entwicklung von Arbeit und Leistung in IT-Unternehmen	9,00	13062	3-935145-36-5
63	<i>Thomas Fritz/Christoph Scherrer</i> GATS 2000. Arbeitnehmerinteressen und die Liberalisierung des Dienstleistungshandels	12,00	13063	3-935145-37-3
64	<i>Achim Truger/Rudolf Welzmüller</i> Chancen der Währungsunion – koordinierte Politik für Beschäftigung und moderne Infrastruktur	13,00	13064	3-935145-38-1
65	<i>Martin Sacher/Wolfgang Rudolph</i> Innovation und Interessenvertretung in kleinen und mittleren Unternehmen	19,00	13065	3-935145-39-X

Nr.	Autor/Titel	€	Bestell-Nr.	ISBN-Nr.
66	<i>Volker Meinhardt/Ellen Kirner/ Markus Grabka/Ulrich Lohmann/Erika Schulz</i> Finanzielle Konsequenzen eines universellen Systems der gesetzlichen Alterssicherung	12,00	13066	3-935145-40-3
67	<i>Thomas Ebert</i> Langfrist-Arbeitszeitkonten und Sozialversicherung	12,00	13067	3-935145-41-1
68	<i>Jan Priewe unter Mitarbeit von Christoph Scheuplein und Karsten Schuldt</i> Ostdeutschland 2010 – Perspektiven der Innovationstätigkeit	23,00	13068	3-935145-42-X
69	<i>Sylke Bartmann/Karin Gille/Sebastian Haunss</i> Kollektives Handeln	30,00	13069	3-935145-43-8
70	<i>Bernhard Nagel</i> Mitbestimmung in öffentlichen Unter- nehmen mit privater Rechtsform und Demokratieprinzip	12,00	13070	3-935145-44-6
72	<i>Eva Kocher</i> Gesetzesentwurf für eine Verbandsklage im Arbeitsrecht	12,00	13072	3-935145-46-2
73	<i>Hans-Böckler-Foundation (ed.)</i> Future Works	10,00	13073	3-935145-47-0
74	<i>Reinhard Schüssler/Claudia Funke</i> Vermögensbildung und Vermögensverteilung	16,00	13074	3-935145-48-9
75	<i>Ingrid Ostermann (Hrsg.)</i> Perspektive: GLOBAL! Inter-nationale Wissenschaftlerinnenkooperationen und Forschung	20,00	13075	3-935145-49-7
76	<i>Christine Schön</i> Betriebliche Gleichstellungspolitik	12,00	13076	3-935145-50-0
77	<i>Volker Korthäuer/Marius Tritsch</i> US-Cross-Border-Lease	8,00	13077	3-935145-51-9
78	<i>Jörg Towara</i> Tarifvertragliche Regelungen zur Teilzeitarbeit	8,50	13078	3-935145-52-7
79	<i>Anja Riemann</i> Auswertung und Darstellung gesetzlicher Bestimmungen zur Teilzeitarbeit	8,00	13079	3-935145-53-5
80	<i>Heide Pfarr/Elisabeth Vogelheim</i> Zur Chancengleichheit von Frauen und Männern im Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit	12,00	13080	3-935145-56-X
81	<i>Wilfried Kruse/Daniel Tech/Detlev Ullenbohm</i> Betriebliche Kompetenzentwicklung. 10 Fallstudien zu betrieblichen Vereinbarungen	12,00	13081	3-935145-57-8

Nr.	Autor/Titel	€	Bestell-Nr.	ISBN-Nr.
82	<i>Stefan Bach/Bernd Bartholmai</i> Perspektiven der Vermögensbesteuerung in Deutschland	12,00	13082	3-935145-58-6
83	<i>Charlotte Wahler (Hrsg.)</i> Forschen mit Geschlecht? Zwischen Macht und Ohnmacht: Frauen in der Wissenschaft	20,00	13083	3-935145-59-4
84	<i>Henry Schäfer</i> Sozial-ökologische Ratings am Kapitalmarkt	16,00	13084	3-935145-60-8
85	<i>Maliszewski/Neumann</i> Bündnisse für Arbeit – Best Practice aus Ländern und Regionen	14,00	13085	3-935145-61-1
86	<i>Matthias Müller</i> International Accounting Standards	9,00	13086	3-935145-62-4
87	<i>Arno Prangenberg</i> Grundzüge der Unternehmensbesteuerung	8,00	13087	3-935145-63-2
88	<i>Klaus Jacobs/Jürgen Wasem</i> Weiterentwicklung einer leistungsfähigen und solidarischen Krankenversicherung unter den Rahmenbedingungen der europäischen Integration	12,00	13088	3-935145-64-0
89	<i>Thomas Schönwälder</i> Begriffliche Konzeption und empirische Entwicklung der Lohnnebenkosten in der Bundesrepublik Deutschland – eine kritische Betrachtung	25,00	13089	3-935145-65-9
90	<i>Helene Mayerhofer</i> Handbuch Fusionsmanagement Personalpolitische Aufgaben im Rahmen von Fusionen	10,00	13090	3-935145-66-7
91	<i>Helene Mayerhofer</i> Handbuch Fusionsmanagement Fusionsbedingte Integration verschiedener Organisationen	10,00	13091	3-935145-67-5
92	<i>Hans-Erich Müller</i> Handbuch Fusionsmanagement Übernahme und Restrukturierung: Neuausrichtung der Unternehmensstrategie	8,00	13092	3-935145-68-3
93	<i>Christian Timmreck</i> Handbuch Fusionsmanagement Unternehmensbewertung bei Mergers & Acquisitions	10,00	13093	3-935145-69-1
94	<i>Volker Korthäuer, Manuela Aldenhoff</i> Handbuch Fusionsmanagement Steuerliche Triebfedern für Unternehmensumstrukturierungen	6,00	13094	3-935145-70-5
95	<i>Dieter Behrendt</i> Ökologische Modernisierung: Erneuerbare Energien in Niedersachsen	11,00	13095	3-935145-73-X

Nr.	Autor/Titel	€	Bestell-Nr.	ISBN-Nr.
96	<i>Uwe Wilkesmann/Ingolf Rascher</i> Wissensmanagement – Analyse und Handlungsempfehlungen	12,00	13096	3-935145-71-3
97	<i>Tanja Klenk/Frank Nullmeier</i> Public Governance als Reformstrategie	12,00	13097	3-935145-72-1
98	<i>Reiner Hoffmann/Otto Jacobi/Berndt Keller/ Manfred Weiss (eds.)</i> European Integration as a Social Experiment in a Globalized World	14,00	13098	3-935145-74-8
99	<i>Angelika Bucerius</i> Alterssicherung in der Europäischen Union	25,00	13099	3-935145-75-6
100	<i>Werner Killian/Karsten Schneider</i> Die Personalvertretung auf dem Prüfstand	12,00	13100	3-935145-76-4
102	<i>Susanne Felger/Angela Paul-Kohlhoff</i> Human Resource Management	15,00	13102	3-935145-78-0
103	<i>Paul Elshof</i> Zukunft der Brauwirtschaft	16,00	13103	3-935145-79-9
104	<i>Henry Schäfer/Philipp Lindenmayer</i> Sozialkriterien im Nachhaltigkeitsrating	19,00	13104	3-935145-80-2
107	<i>Axel Olaf Kern/Ernst Kistler/Florian Mamberer/ Ric Rene Unteutsch/Bianka Martolock/ Daniela Wörner</i> Die Bestimmung des Leistungskataloges in der gesetzlichen Krankenversicherung	18,00	13107	3-935145-84-5
108	<i>Dea Niebuhr/Heinz Rothgang/Jürgen Wasem/ Stefan Greß</i> Die Bestimmung des Leistungskataloges in der gesetzlichen Krankenversicherung	28,00	13108	3-935145-85-3
109	<i>Yasmine Chahed/Malte Kaub/Hans-Erich Müller</i> Konzernsteuerung börsennotierter Aktiengesellschaften in Deutschland	14,00	13109	3-935145-86-1
110	<i>Klaus Löbbe</i> Die europäische Chemieindustrie	25,00	13110	3-935145-87-X
113	<i>Uwe Fachinger, Anna Frankus</i> Selbstständige im sozialen Abseits	13,00	13113	3-935145-90-X
114	<i>Frank Havighorst</i> Jahresabschluss von Krankenhäusern	14,00	13114	3-935145-91-8
115	<i>Achim Sollanek</i> Versicherungsbilanzen nach deutschem Handelsrecht	10,00	13115	3-935145-92-6
120	<i>Andreas Boes, Michael Schwemmler unter Mitarbeit von Ellen Becker</i> Herausforderung Offshoring	15,00	13120	3-935145-97-7

**Bestellungen
bitte unter
Angabe der
Bestell-Nr. an:**



Kreuzbergstraße 56
40489 Düsseldorf
Telefax: 02 11 / 408 00 90 40
E-Mail: mail@setzkasten.de

Hans-Böckler-Stiftung

Die Hans-Böckler-Stiftung ist das Mitbestimmungs-, Forschungs- und Studienförderungswerk des Deutschen Gewerkschaftsbundes. Gegründet wurde sie 1977 aus der Stiftung Mitbestimmung und der Hans-Böckler-Gesellschaft. Die Stiftung wirbt für Mitbestimmung als Gestaltungsprinzip einer demokratischen Gesellschaft und setzt sich dafür ein, die Möglichkeiten der Mitbestimmung zu erweitern.

Mitbestimmungsförderung und -beratung

Die Stiftung informiert und berät Mitglieder von Betriebs- und Personalräten sowie Vertreterinnen und Vertreter von Beschäftigten in Aufsichtsräten. Diese können sich mit Fragen zu Wirtschaft und Recht, Personal- und Sozialwesen, Aus- und Weiterbildung an die Stiftung wenden. Die Expertinnen und Experten beraten auch, wenn es um neue Techniken oder den betrieblichen Arbeits- und Umweltschutz geht.

Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (WSI)

Das Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Institut (WSI) in der Hans-Böckler-Stiftung forscht zu Themen, die für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer von Bedeutung sind. Globalisierung, Beschäftigung und institutioneller Wandel, Arbeit, Verteilung und soziale Sicherung sowie Arbeitsbeziehungen und Tarifpolitik sind die Schwerpunkte. Das WSI-Tarifarchiv bietet umfangreiche Dokumentationen und fundierte Auswertungen zu allen Aspekten der Tarifpolitik.

Forschungsförderung

Die Stiftung vergibt Forschungsaufträge zu Strukturpolitik, Mitbestimmung, Erwerbsarbeit, Kooperativer Staat und Sozialpolitik. Im Mittelpunkt stehen Themen, die für Beschäftigte von Interesse sind.

Studienförderung

Als zweitgrößtes Studienförderungswerk der Bundesrepublik trägt die Stiftung dazu bei, soziale Ungleichheit im Bildungswesen zu überwinden. Sie fördert gewerkschaftlich und gesellschaftspolitisch engagierte Studierende und Promovierende mit Stipendien, Bildungsangeboten und der Vermittlung von Praktika. Insbesondere unterstützt sie Absolventinnen und Absolventen des zweiten Bildungsweges.

Öffentlichkeitsarbeit

Im Magazin »Mitbestimmung« und den »WSI-Mitteilungen« informiert die Stiftung monatlich über Themen aus Arbeitswelt und Wissenschaft. Mit der homepage www.boeckler.de bietet sie einen schnellen Zugang zu ihren Veranstaltungen, Publikationen, Beratungsangeboten und Forschungsergebnissen.

Hans-Böckler-Stiftung
Abteilung Öffentlichkeitsarbeit
Hans-Böckler-Straße 39
40476 Düsseldorf
Telefax: 0211/7778 - 225
www.boeckler.de

**Hans Böckler
Stiftung** 

Fakten für eine faire Arbeitswelt.

